Assurance-emploi
Rapport de contrôle et d'évaluation 2003

Présenté au

Ministre des Ressources humaines et du Développement des compétences Canada

Le 31 mars 2004

Par

La Commission de l'assurance-emploi du Canada

105-05459/

Préparé par :

Ressources humaines et Développement des compétences Canada
Politique stratégique
Direction de la politique du marché du travail

Pour obtenir d'autres exemplaires de cette publication, veuillez en faire la demande par lettre ou par télécopie, en indiquant le numéro de catalogue : SK-SP-102-04-04F

Centre de renseignements
Ressources humaines et Développement des compétences Canada
140, promenade du Portage
Portage IV, niveau 0
Gatineau (Québec) K1A 0J9
Télécopieur : (819) 953-7260

Disponible sur Internet à l'adresse suivante : http://www.hrsdc-rhdcc.gc.ca

Disponible en médias substituts sur demande. Composez le 1 800 788-8282 sur un téléphone à clavier.

Also available in English under the title *Employment Insurance - 2003 Monitoring and Assessment Report*

Dans le présent document, le masculin est utilisé au sens neutre afin d'alléger le texte.

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, 2004
N° de cat. HS1-2/2003F-PDF
ISBN 0-662-76739-X

Commission de l'assurance-emploi du Canada

Canada Employment Insurance Commission

Mars 2004

L'honorable Joe Volpe
Ministre des Ressources humaines et du Développement des compétences
Place du Portage, Phase IV
140, promenade du Portage
Gatineau (Québec)
K1A 0J9

Monsieur le Ministre,

Nous sommes heureux de présenter le *Rapport de contrôle et d'évaluation 2003 – Assurance-emploi*. Ce rapport est le septième d'une série de rapports annuels présentés par la Commission de l'assurance-emploi du Canada en vertu de l'article 3 de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

Ce septième rapport vise la période du 1er avril 2002 au 31 mars 2003 — sixième exercice complet de mise en œuvre du régime d'assurance-emploi. Il présente une analyse détaillée de ce que l'on sait à ce jour de l'incidence de la réforme de 1996 de l'assurance-emploi et de l'efficacité globale des prestations de revenu et des mesures actives. L'analyse compare les données relatives à l'exercice 2002-2003 à celles de 2001-2002 ainsi que les tendances depuis la mise en œuvre du régime d'assurance-emploi en 1996-1997.

Le rapport de 2003 présente de l'information sur l'évaluation exhaustive qui a été entreprise afin d'évaluer les prestations de revenu d'assurance-emploi, y compris l'élaboration d'un cadre d'évaluation. Afin d'accroître la transparence et d'assurer la présentation équilibrée des conclusions, on a ajouté une annexe qui expose sommairement les principales études et évaluations dont il est question dans le rapport. Le rapport comprend également une évaluation détaillée des économies réalisées depuis la réforme de l'assurance-emploi. Il présente aussi les conclusions préliminaires sur l'efficacité des prestations d'emploi et des mesures de soutien prévues en vertu des Ententes sur le développement du marché du travail.

Comme nous l'avons souligné les années précédentes, veuillez noter que les conclusions que nous tirons sur les changements apportés au régime d'assurance-emploi durant cette période s'appuient sur les données disponibles. Par exemple, comme l'information administrative relative à une demande de prestations n'est fournie pour analyse que plusieurs mois après la fin des versements, l'information sur les demandes qui ont pris effet à la fin de 2002-2003 ne sera disponible que plus tard. De plus, l'information sur certaines mesures comme la disposition concernant le remboursement des prestations nous vient du régime fiscal; or, l'information la plus récente concernant cette disposition visait l'année 2001.

Nous espérons que vous trouverez ce rapport informatif.

Wayne Wouters
Président

Anthony Wohlfarth
Commissaire des travailleurs et travailleuses

Maryantonett Flumian
Vice-présidente

Roger Légaré
Commissaire des employeurs

Canada

Table des matières

Introduction ..... **a**

Sommaire ..... **i**

Chapitre 1 – Contexte du marché du travail **1**

Chapitre 2 – Prestations de revenu **11**

I. Clientèle de l'assurance-emploi 11

II. Aider les Canadiens à gérer le risque du chômage 14

III. Aide aux Canadiens et à leur famille 20

Chapitre 3 – Prestations d'emploi et mesures de soutien et Service national de placement **23**

I. Aperçu 23

II. Résultats 33

Chapitre 4 – Administration du régime **37**

I. Améliorations à la prestation des services 37

II. Qualité 43

Chapitre 5 – Répercussions et efficacité du régime d'assurance-emploi **47**

I. Évaluation sommative de l'assurance-emploi – Prestations de revenu 47

II. L'assurance-emploi et l'économie 47

III. L'assurance-emploi et les collectivités 49

IV. L'assurance-emploi et les particuliers 52

V. Promotion de la participation à la vie active 67

VI. Évaluation des Prestations d'emploi et mesures de soutien 70

VII. Main-d'œuvre – Point de vue des employeurs 77

VIII. Économies 78

Annexe 1 – Statistiques clés du marché du travail

Annexe 2 – Tableaux des données sur les prestations de revenu

Annexe 3 – Tableaux des données sur les prestations d'emploi et les mesures de soutien

Annexe 4 – Profils de collectivités

Annexe 5 – Études clés citées comme source de référence au chapitre 5

Annexe 6 – Historique législatif de l'assurance-chômage et de l'assurance-emploi

Annexe 7 – Éléments de la réforme

Introduction

La réforme de l'assurance-emploi, qui a été instaurée en juillet 1996 et en janvier 1997, constituait la plus importante restructuration du régime d'assurance-chômage des 25 dernières années. C'est pour cette raison que le gouvernement du Canada a inclus dans le texte même de la Loi une disposition obligeant la Commission de l'assurance-emploi du Canada à contrôler et à évaluer les répercussions de la réforme dans le cadre d'une série de cinq rapports portant sur la période de 1997 à 2001. Comme il convient d'axer toute modification du régime d'assurance-emploi sur une solide base d'information[1], le gouvernement a prolongé de cinq ans l'exigence de contrôle et d'évaluation, soit de 2001 à 2006. Les constatations des rapports récents ont servi de fondement aux modifications apportées au moyen des projets de loi C-2 (*Loi modifiant la Loi sur l'assurance-emploi et le Règlement sur l'assurance-emploi (pêche)*) et C-49 (*Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 10 décembre 2001*), qui ont reçu respectivement la sanction royale le 10 mai 2001 et le 27 mars 2002. Le *Règlement sur l'assurance-emploi* a lui aussi été modifié dans le cadre du mécanisme de contrôle et d'évaluation. Les modifications concernant les apprentis et les petites semaines sont entrées en vigueur respectivement le 21 juillet 2002 et le 7 septembre 2003. De plus, le gouvernement du Canada a lancé, le 25 septembre 2002, un projet pilote visant à assurer le plein accès aux prestations de maternité et parentales aux mères bénéficiant d'un retrait préventif.

Il s'agit ici du septième *Rapport de contrôle et d'évaluation* du régime d'assurance-emploi, qui porte sur la période allant du 1er avril 2002 au 31 mars 2003 — sixième exercice financier complet suivant l'entrée en vigueur du régime d'assurance-emploi.

Le chapitre 1 place les résultats en contexte en donnant un aperçu du marché du travail canadien. Les résultats relatifs aux prestations de revenu sont présentés au chapitre 2. Le chapitre 3 analyse le soutien accordé aux chômeurs par l'entremise de mesures actives de réemploi, désignées sous le nom de Prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS). Le chapitre 4 donne une idée de l'administration du régime, notamment de l'initiative de Modernisation du service pour les Canadiens. Enfin, le chapitre 5 analyse les répercussions et l'efficacité du régime d'assurance-emploi. Le chapitre 5 met également en évidence l'élaboration d'un nouveau cadre d'évaluation pour le régime d'assurance-emploi.

I. COMMISSION DE L'ASSURANCE-EMPLOI DU CANADA

La Commission de l'assurance-emploi du Canada compte quatre membres qui représentent les intérêts du gouvernement, des travailleurs et des employeurs. Le président et le vice-président (le sous-ministre et le sous-ministre délégué de Ressources humaines et Développement des compétences) représentent les intérêts du gouvernement du Canada. Le commissaire des travailleurs et des travailleuses et le commissaire des employeurs représentent les intérêts des employés et des employeurs respectivement. Entre autres responsabilités, la Commission doit, en vertu du mandat que lui confie la Loi, contrôler et évaluer les répercussions de la réforme de l'assurance-emploi. Selon la *Loi sur l'assurance-emploi* de 1996, la Commission présentait un rapport au Ministre le 31 décembre de chaque année, mais

[1] Le *Rapport de contrôle et d'évaluation* s'appuie sur de nombreuses sources d'information pour analyser les effets des modifications apportées par l'assurance-emploi. Outre des données administratives de RHDC, des études fondées sur les données de l'Enquête canadienne par panel sur l'interruption d'emploi (ECPIE) et des renseignements de Statistique Canada, des études d'évaluation financées par RHDC sont également utilisées. Comme ceux qui l'ont précédé, le présent rapport renferme des renvois à des études d'évaluation portant sur les prestations prévues tant à la partie I qu'à la partie II de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

l'adoption du projet de loi C-2 a eu pour effet de modifier cette date, afin que la Commission ait suffisamment le temps de consulter les provinces pour rédiger son rapport. La Commission de l'assurance-emploi du Canada a maintenant jusqu'au 31 mars pour présenter son rapport au Ministre, qui doit ensuite le déposer au Parlement.

La réforme de 1996 était profonde et touchait aux fondements du régime. Les modifications de 2001 et de 2002 montrent que le régime s'adapte aux nouvelles réalités économiques et à l'évolution du marché du travail. Le mécanisme de contrôle et d'évaluation permet de mieux saisir l'efficacité des modifications qui ont été apportées. En effet, celui-ci sert à rendre compte de l'incidence des réformes sur les particuliers, les collectivités et l'économie. Il contribue également à l'évolution du régime en fournissant des données sur l'aide qu'il apporte aux Canadiens sous forme de prestations temporaires de soutien du revenu et de mesures de réemploi.

II. MANDAT LÉGISLATIF

De façon précise, le paragraphe 3(1) de la *Loi sur l'assurance-emploi* stipule que :

« La Commission observe et évalue :

a) la façon dont les personnes, les collectivités et l'économie s'adaptent aux changements apportés par la présente loi aux programmes d'assurance et d'aide à l'emploi prévus par la *Loi sur l'assurance-chômage*;

b) dans quelle mesure les économies escomptées au titre de la présente loi ont été réalisées;

c) l'efficacité des prestations et autres formes d'aide mises en œuvre en application de la présente loi, notamment en ce qui a trait à :

(i) la façon dont elles sont utilisées par les employés et les employeurs;

(ii) leur effet sur l'obligation des prestataires d'être disponibles au travail et de faire des recherches d'emploi, de même que sur les efforts faits par les employeurs en vue de maintenir une main-d'œuvre stable. »

En outre, l'adoption du projet de loi C-2 a eu pour effet de modifier le paragraphe 3(2) de la *Loi sur l'assurance-emploi*, de sorte que le mécanisme de contrôle et d'évaluation demeure en place jusqu'en 2006 et que la Commission dispose maintenant de plus de temps pour consulter les provinces et les territoires en vue de la production du rapport. La Loi stipule maintenant ce qui suit :

« Pour les années 2001 à 2006, la Commission présente un rapport annuel de son évaluation au Ministre au plus tard le 31 mars de l'année suivante. Elle lui présente également, à tout autre moment qu'il fixe, les rapports supplémentaires qu'il peut demander. »

Sommaire

Le septième *Rapport de contrôle et d'évaluation* du régime d'assurance-emploi examine les répercussions et l'efficacité de l'assurance-emploi sur les plans de l'économie, des collectivités et des travailleurs individuels. Le rapport évalue également l'efficacité du régime sous divers angles : l'utilisation qui en est faite; l'encouragement à participer à la population active; le recours aux mesures actives de réemploi; la façon dont les employeurs gèrent leur main-d'œuvre. L'analyse porte sur la période allant du 1er avril 2002 au 31 mars 2003, ce qui représente la sixième année financière complète depuis la mise en œuvre du nouveau régime d'assurance-emploi en 1996-1997. Il sera également question des tendances relevées dans les rapports précédents dans la mesure où elles ont trait aux plus récentes constatations.

Le chapitre 1 donne un aperçu du marché du travail canadien durant la période de référence. Le chapitre 2 décrit le recours aux prestations de revenu tandis que le chapitre 3 aborde la participation aux mesures actives de réemploi, désignées sous le nom de Prestations d'emploi et mesures de soutien. Au chapitre 4, on trouve un survol de l'administration du régime, y compris l'initiative de Modernisation du service pour les Canadiens. Enfin, le chapitre 5 propose une analyse des répercussions et de l'efficacité du régime d'assurance-emploi sous diverses perspectives de même qu'un examen des économies réalisées depuis la réforme de 1996-1997.

Contexte du marché du travail

En 2002-2003, l'économie et le marché du travail du Canada reprenaient de la vigueur après le ralentissement de la période de référence précédente. Dans l'ensemble, les gains d'emploi étaient relativement importants et généralisés. Il y a eu création de 416 100 emplois, ou 2,8 % de plus qu'en 2001-2002. Des 416 100 nouveaux emplois créés durant la période de référence, près de 40 % étaient des emplois à temps partiel. Par conséquent, la proportion de la population employée travaillant à temps partiel a atteint 18,8 %, soit le taux le plus élevé depuis 1998-1999. La vigueur de l'économie canadienne durant la période de référence s'observe également par le fait que les taux de participation des hommes (73,5 %) et des femmes (61,0 %) ont continué à croître. Malgré la vigueur de l'économie et du marché du travail, un grand nombre de Canadiens chefs de famille touchaient un faible revenu. Il s'agit d'un fait important, car le supplément familial a pour objectif d'accroître le soutien à ces personnes et à leur famille.

En 2002-2003, toutes les provinces ont connu une croissance de l'emploi positive, les deux tiers des nouveaux emplois ayant été créés au Québec et en Ontario. La croissance de l'emploi était similaire dans le secteur du travail salarié (2,7 %) et celui du travail autonome (2,8 %). Cette donnée est importante, car le travail salarié est assuré en vertu de l'assurance-emploi, tandis que le travail autonome n'est pas visé par le régime, sauf dans le cas des pêcheurs indépendants. L'analyse indique également que la croissance de l'emploi était répartie de façon équilibrée entre les secteurs, celui des services ayant cru de 2,7 % et celui des produits, de 2,9 %.

En dépit d'un taux de croissance de l'emploi relativement élevé, le taux de chômage s'est légèrement accru, passant de 7,4 % à 7,6 %, puisque la croissance de la population active était plus forte que celle de l'emploi. Le taux de chômage est demeuré stable pour les hommes dans la force de l'âge (6,6 %), mais s'est accru dans toutes les autres catégories. L'éducation demeure un facteur crucial pour déterminer les résultats du marché du travail, alors que les personnes n'ayant pas terminé leurs études

secondaires présentaient un taux de chômage de 13,6 % comparativement à 5,0 % pour celles qui détenaient un diplôme universitaire.

L'assurance-emploi et l'économie

En 2002-2003, on comptait 1,87 million de nouvelles demandes de prestations d'assurance-emploi, ce qui représente une légère diminution de 3,2 % par rapport à l'année précédente. Cette baisse du nombre de nouvelles demandes de prestations est compatible avec un marché du travail plus vigoureux durant la période de référence. En dépit de la baisse du nombre total de nouvelles demandes, les prestations du revenu versées en 2002-2003 totalisaient 12,3 milliards de dollars, soit une augmentation de 6,9 % par rapport à 2001-2002. La hausse des prestations payées témoigne du versement de prestations pour les demandes établies en 2001-2002, alors que l'économie subissait un ralentissement et que les prestations parentales bonifiées arrivaient à maturité.

De façon générale, on constate que le régime d'assurance-emploi a réussi à stabiliser l'économie et à promouvoir un marché du travail efficace. Les résultats de deux modèles indépendants de macro-simulation ont indiqué que l'effet total de stabilisation se situait entre 10 % et 16 %, ce qui signifie qu'en l'absence du régime d'assurance-emploi, on aurait observé une baisse supplémentaire de 10 % à 16 % en production et emplois en 2001 et 2002. De plus, l'analyse démontre que le régime d'assurance-emploi a aidé à maintenir la consommation des ménages alors que seulement 12 % des personnes ayant perdu leur emploi avaient diminué leurs dépenses de ménage un an après une perte d'emploi. Dans le cas des ménages qui ont diminué leur consommation, l'ampleur de la baisse variait selon le type de ménage, la moyenne de la diminution atteignant 24 % du revenu total annuel. Une étude récente a également permis de déterminer que le régime d'assurance-emploi ne fait pas obstacle à la mobilité de la main-d'œuvre, étant donné que la mobilité est grande entre les collectivités.

L'assurance-emploi et les collectivités

L'analyse de 14 collectivités représentatives, qui font l'objet d'un contrôle depuis la réforme de l'assurance-emploi, a indiqué que le régime continue à répondre aux changements qui surviennent sur le marché du travail, en dépit de réalités économiques très différentes à l'échelle du pays, en rajustant automatiquement les critères d'admissibilité. L'analyse démontre que la durée des prestations d'assurance-emploi demeure adéquate puisque les prestataires ont utilisé en moyenne 64 % de leur droit maximal avant de retourner au travail. Une analyse additionnelle concernant les travailleurs urbains et ruraux a indiqué que la réforme de l'assurance-emploi ne touchait pas différemment les travailleurs des collectivités rurales et ceux des milieux non ruraux sur le plan de l'admissibilité.

L'assurance-emploi et les particuliers

Accès aux prestations

Comme pour les dernières années, la question de l'accès au régime d'assurance-emploi a été étudiée à l'aide de diverses mesures. Les résultats indiquent que l'accès demeure élevé et qu'il est uniforme dans toutes les régions du pays. L'analyse révèle également que le niveau d'accès au régime d'assurance-emploi varie en fonction des groupes démographiques et de la situation d'emploi. L'accès des femmes à l'assurance-emploi a tendance à être moins élevé par comparaison aux hommes, ce qui témoigne de leurs régimes de travail différents, étant donné que les femmes sont plus susceptibles que les hommes de travailler à temps partiel. L'accès des jeunes est moindre

étant donné qu'ils ont davantage de chances de ne pas avoir accumulé suffisamment d'heures d'emploi assurable, étant probablement plus nouveaux sur le marché du travail et devant répondre à des normes d'admissibilité plus élevées. En outre, ils sont plus enclins à travailler à temps partiel.

Pour déterminer l'accessibilité, on a d'abord examiné la proportion de travailleurs canadiens qui seraient admissibles à l'assurance-emploi s'ils perdaient leur emploi. Une simulation réalisée à l'aide des données de l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu indique que l'accès global à l'assurance-emploi demeure élevé, alors que 88 % des travailleurs auraient eu droit à des prestations d'assurance-emploi si elles avaient perdu leur emploi en décembre 2001. L'accès était le même pour les hommes et les femmes travaillant à temps plein (96 %), mais était plus faible pour les travailleurs à temps partiel, alors qu'il atteignait 41 % pour les hommes et 57 % pour les femmes. L'analyse de l'accessibilité pour les jeunes occupant un emploi a indiqué que 65 % d'entre eux auraient eu droit à des prestations s'ils avaient perdu leur emploi en décembre 2001. En outre, l'analyse fondée sur les simulations réalisées à l'aide des données de l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu a montré que plus de 91 % des travailleurs auraient eu accès aux prestations spéciales s'ils avaient perdu leur emploi en décembre 2001.

On a ensuite examiné la proportion de chômeurs qui occupaient auparavant un travail salarié et pourraient être admissibles à l'assurance-emploi. L'analyse a indiqué que près de 84 % de ceux qui ont versé des cotisations d'assurance-emploi et qui ont soit perdu, soit quitté leur emploi avec motif valable auraient pu être admissibles à des prestations d'assurance-emploi en 2002. Le niveau d'accès des hommes en chômage (85 %) était légèrement supérieur à celui des femmes (82 %), tandis que l'accès pour les personnes ayant occupé auparavant un emploi à temps plein se situait à 95 % comparativement à 59 % pour celles qui avaient occupé un travail à temps partiel et à 79 % pour les travailleurs saisonniers. L'analyse a également permis de déterminer que, parmi la population de chômeurs ciblés par l'assurance-emploi, les immigrants (87,8 %) couraient plus de chances d'être admissibles à l'assurance-emploi que les Canadiens de souche (83,1 %). On entreprendra une analyse supplémentaire pour examiner l'accessibilité aux prestations dans le cas des immigrants récents, en particulier l'incidence de la disposition relative aux nouveaux venus et aux personnes qui réintègrent le marché du travail.

Enfin, on a examiné la mesure d'accès à l'assurance-emploi la plus grande, soit le ratio prestataires-chômeurs, lequel étudie la proportion de tous les chômeurs qui touchent des prestations d'assurance-emploi. En 2002-2003, ce ratio a légèrement diminué, passant de 47,0 % à 45,4 %, ce qui est attribuable à une augmentation dans la proportion de chômeurs hors de la population active pendant une période de temps prolongée.

L'analyse continue à indiquer que les pêcheurs ont droit à des prestations avec une facilité relative puisque 96 % de ceux qui touchent des prestations de pêcheur étaient admissibles avec des gains assurés supérieurs à la norme d'admissibilité maximale de 5 500 $. La facilité relative avec laquelle les pêcheurs répondent aux normes d'admissibilité pourrait encourager plus de gens à entrer dans l'industrie des pêches que ce ne serait autrement le cas. À titre d'exemple, la croissance du nombre de demandes de prestations de pêcheur faites par des femmes dépasse celui des hommes depuis plusieurs années et s'est accru de plus de 20 %

en 2002-2003. On entreprendra une analyse plus approfondie de l'utilisation des prestations de pêcheur ainsi qu'une analyse concernant l'incidence de ces prestations sur les pêches commerciales.

Afin d'assurer de façon continue la transparence et l'efficacité des mesures d'admissibilité, celles-ci seront examinées par des spécialistes internes et externes en vue du *Rapport de contrôle et d'évaluation 2004*.

Caractère adéquat des prestations

L'analyse indique qu'en 2002-2003, le taux moyen des prestations hebdomadaires s'est accru de 1,5 % pour s'élever à 308 $, ce qui signifie que les prestations d'assurance-emploi continuent à se rajuster en relation avec les taux de salaire croissants. Près de 32 % des prestataires d'assurance-emploi ont reçu les prestations hebdomadaires maximales de 413 $. Le taux des prestations hebdomadaires est fondé sur le maximum de la rémunération assurable. L'analyse du maximum de la rémunération assurable indique qu'il demeure plus élevé que le salaire moyen dans l'industrie dans une proportion de 9,4 %. Le contrôle et l'évaluation du maximum de la rémunération assurable se poursuivront. L'analyse de l'exercice 2002-2003 a permis de déterminer que les prestataires réguliers n'ont touché en moyenne que les deux tiers du nombre maximal de semaines de prestations auxquelles ils avaient droit, une proportion compatible avec les périodes de référence précédentes. En outre, un peu plus de 30 % des personnes touchant des prestations régulières ont épuisé leur droit aux prestations d'assurance-emploi, ce qui est également conforme à la situation des périodes de référence précédentes, alors que le nombre de prestataires fréquents qui ont épuisé leur droit aux prestations est demeuré stable. L'analyse a également révélé que le tiers des personnes touchant des prestations de maladie ont épuisé leur droit. La situation des personnes qui épuisent leur droit à des prestations de maladie fera l'objet d'un examen et d'un compte rendu dans les futurs rapports.

L'analyse des demandes de prestations de maternité et parentales montre que les parents utilisent au moins 85 % de l'année entière de prestations à laquelle ils ont droit, ce qui indique que les bonifications apportées aux prestations parentales ont fourni aux familles la latitude voulue pour prendre soin pendant une plus longue période de leur nouveau-né ou de leur enfant nouvellement adopté. En 2002-2003, la participation des hommes aux prestations parentales a continué à augmenter, accusant une hausse de 26 %. Les conclusions des récentes études soulignent que, dans la foulée des bonifications apportées aux prestations parentales, les femmes passent plus de temps à la maison. De façon plus précise, plus de 70 % des mères prennent un congé d'au moins 11 mois. Les résultats ont également permis de conclure que les femmes retournent au travail plus graduellement, ce qui illustre la latitude accrue offerte par le partage des prestations. En outre, les résultats ont mis en lumière le fait que le revenu global des ménages n'a pas eu d'incidence marquée sur la durée du temps que les parents passent à la maison, et que le salaire même d'une mère était un facteur plus important. Une étude récente examinait la situation des mères qui touchaient des prestations supplémentaires de chômage et a permis de déterminer que les mères qui recevaient un supplément présentaient une probabilité, d'une part, moins grande de prendre un court congé et, d'autre part, plus grande de retourner au travail moins d'un an plus tard.

On a également évalué le caractère adéquat des prestations en examinant l'efficacité avec laquelle le supplément familial fournissait un

soutien additionnel aux familles à faible revenu. L'analyse indique que les personnes qui reçoivent des prestations de maternité ou parentales et le supplément familial ont touché 1,3 semaine de prestations de plus, ce qui donne à entendre que le supplément familial permet de mieux s'assurer que les prestataires à faible revenu jouissent d'un accès complet à ces prestations. Selon les rapports précédents, la proportion de prestataires d'assurance-emploi admissibles au supplément familial a diminué depuis 1998-1999, ce qui peut s'expliquer par la hausse des revenus familiaux alors que le seuil du supplément familial est demeuré stable à 25 921 $. En 2002-2003, la proportion de prestataires d'assurance-emploi touchant le supplément familial est restée la même, à 9,8 %. Il sera nécessaire de continuer à appliquer les mesures de contrôle et d'évaluation de la disposition relative au supplément familial.

Promotion de la participation à la vie active

Le régime comporte de nombreuses dispositions visant à promouvoir la participation à la vie active. Toutefois, le rapport se concentre sur trois dispositions clés : le dénominateur, le travail pendant une période de prestations et les petites semaines. Les conclusions globales indiquent que les dispositions relatives au dénominateur et aux petites semaines fonctionnent comme prévu. Toutefois, comme les rapports des exercices précédents le soulignaient, la disposition portant sur le travail pendant une période de prestations pourrait ne pas encourager les clients à accepter tout le travail disponible.

Le dénominateur a favorisé un changement d'attitude important puisque les gens effectuent les deux semaines de travail supplémentaires avant de faire une demande de prestations. L'analyse précise que la proportion de personnes qui n'ont pas travaillé au moins deux semaines de plus que le nombre minimal requis d'heures d'emploi assurable est demeuré relativement stable à 3,3 %. En 2002-2003, la proportion de demandes de prestations d'assurance-emploi comportant des petites semaines s'est accrue pour passer de 8,1 % à 9,9 %. Selon l'analyse, la disposition portant sur les petites semaines a permis aux clients de toucher en moyenne 12 $ de plus dans leurs prestations hebdomadaires en 2002-2003. C'est dans le Canada atlantique et au Québec que se trouve la proportion la plus grande de prestataires ayant établi une demande comportant des petites semaines par rapport au reste du pays.

Bien que près de 57 % des prestataires travaillent pendant une période de prestations, leur proportion continue à diminuer. Les résultats indiquent que les prestataires peuvent hésiter à accepter du travail pendant une période de prestations, sauf s'ils peuvent réduire à néant leurs prestations pour la semaine en question, ce qui leur permet de conserver cette semaine pour plus tard. Il est nécessaire d'approfondir l'analyse de cette disposition.

Prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS)

Au cours de 2002-2003, un peu moins de 638 000 personnes ont pris part aux PEMS financées aux termes de la partie II de l'assurance-emploi, ce qui constitue une légère hausse par rapport à la période de référence précédente. Durant la période de référence, on a dénombré 895 885 interventions, soit une hausse de plus de 100 000 par rapport à 2001-2002. Cette situation découle d'une utilisation accrue du soutien à court terme et des interventions comme le counselling et les clubs de recherche d'emploi qui, lorsque les conditions du marché du travail sont

favorables, deviennent souvent l'option préférée pour favoriser la réintégration rapide du marché du travail.

Les résultats préliminaires des évaluations sommatives pour la Colombie-Britannique et le Québec montrent que les PEMS ont engendré diverses répercussions dans différentes régions du pays. Les évaluations sommatives visent à fournir de l'information sur l'efficacité avec laquelle les mesures actives aident les participants à se préparer à travailler, à trouver un emploi et à le conserver. En ce qui a trait à l'évaluation sommative de la Colombie-Britannique, les résultats préliminaires indiquent des répercussions positives sur les clients actifs (qui touchent des prestations de revenu) pour ce qui est de l'emploi et de la rémunération, mais aucune preuve d'une telle amélioration pour les anciens clients de l'assurance-emploi (qui ne touchent plus de prestations de revenu). En outre, les PEMS ont eu une incidence limitée sur la diminution du soutien du revenu offert par le gouvernement. Quant à l'évaluation sommative du Québec, les résultats préliminaires font état de certaines retombées positives pour les anciens clients en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et le soutien du revenu offert par la province, mais ne comportent pas suffisamment de données probantes pour conclure à des répercussions positives pour les clients actifs en ce qui a trait à l'emploi et à la rémunération. Enfin, dans le cas de Terre-Neuve-et-Labrador, le travail d'évaluation se poursuit de manière continue et il est trop tôt pour faire part de ses répercussions. Compte tenu de la nature préliminaire des résultats globaux, les analyses se poursuivront au rythme où paraîtront les rapports d'évaluation sommative.

Façon dont les employeurs gèrent leur main-d'œuvre

Les études de cas et les entrevues menées auprès des employeurs indiquaient que le principal avantage du programme de Travail partagé, selon les entreprises, est qu'il leur permettait de préserver leur effectif de base durant les ralentissements temporaires, évitant ainsi les coûts liés aux embauches futures et au perfectionnement qu'amène le roulement de personnel.

Les conclusions découlant d'un sondage mené auprès des employeurs sur les répercussions des prestations parentales bonifiées soulignaient que les employeurs sont, dans l'ensemble, très favorables à la prolongation de telles prestations et qu'ils n'ont pas éprouvé de difficultés majeures au moment où leurs employés se sont prévalus du congé prolongé. La seule exception concerne les petits employeurs qui n'avaient aucune expérience d'une situation où les employés prennent un congé prolongé. Par contre, les petits employeurs ayant vécu une telle situation appuyaient l'initiative.

Économies attribuables à la réforme de l'assurance-emploi

Les rapports précédents de contrôle et d'évaluation offraient des estimations des économies additionnelles attribuables à la réforme de l'assurance-emploi durant chacune des périodes de référence, alors que les mesures n'avaient pas encore atteint leur maturité. Le rapport de 2003 fournit un sommaire détaillé des économies et du réinvestissement dans les mesures actives par suite de la réforme de l'assurance-emploi. On estime avoir réalisé des économies totalisant 1,2 milliard de dollars, dont 800 millions de dollars ont été réinvestis dans des mesures actives pour aider les gens à trouver du travail. Bien que les économies découlant de la

réforme de l'assurance-emploi soient plus faibles que celles qui étaient prévues au départ, elles sont importantes. Les économies de deux milliards de dollars prévues étaient fondées sur des dépenses estimées d'assurance-emploi beaucoup plus élevées que celles qui ont réellement été requises, étant donné la vigueur de l'économie et les faibles taux de chômage au cours des années suivant la réforme de l'assurance-emploi. En termes relatifs, les 1,2 milliard de dollars d'économies réalisées représentent environ 10 % des dépenses de programme, ce qui correspond aux prévisions initiales.

Administration du régime – Prestation de services

En 2002-2003, le travail de modernisation du réseau de prestation de services a beaucoup progressé. Les clients disposent maintenant de multiples choix pour les services les plus courants. On a amélioré le contenu du site Internet de l'assurance-emploi ainsi que le mode de navigation. Le nombre de visiteurs s'est ainsi accru de 200 % par rapport à l'année précédente. En tout, 17 % des demandes se font par voie électronique pour un taux global de satisfaction de 8,5 sur 10, ce qui témoigne du succès du lancement d'Appli-Web, qui permet aux prestataires de faire une demande de prestations par le biais de l'Internet. En outre, plus de la moitié des kiosques dans les bureaux locaux ont pris la forme de postes Web pour les citoyens qui peuvent ainsi accéder aux services Internet et gouvernementaux en ligne. On a également amélioré le service téléphonique automatisé pour les déclarations, ce qui a permis de réaliser 12 millions de déclarations de quinzaine au moyen de ce véhicule et d'accélérer le versement des paiements aux prestataires.

Au cours des trois dernières années, plusieurs initiatives de gestion de la qualité ont été mises en œuvre pour améliorer la précision du versement des prestations ainsi que le service à la clientèle. En mars 2003, le niveau de précision atteignait 95,5 % par rapport à la proportion de 93,5 % en mars 2001. Selon une enquête sur la satisfaction de la clientèle menée en 2001, 77 % des clients sont satisfaits ou très satisfaits de la qualité globale des services reçus.

Chapitre 1 – Contexte du marché du travail

Le présent chapitre énonce les principaux développements relatifs au marché du travail et définit le contexte économique dans lequel on peut évaluer, pour l'exercice 2002-2003, les réformes de l'assurance-emploi de 1996 et les modifications apportées par la suite à la *Loi sur l'assurance-emploi*. Sauf indication contraire, les données utilisées pour le présent chapitre proviennent de l'Enquête sur la population active de Statistique Canada (EPA)[1]. L'annexe 1 fournit de plus amples détails sur les divers éléments abordés dans le présent chapitre.

Graphique 1 : Contexte économique depuis la réforme de l'assurance-emploi

Source : Enquête sur la population active

1. Aperçu

Pendant la période de référence, on a observé au Canada une reprise de l'économie et du marché du travail après le ralentissement survenu en 2001-2002[2]. La croissance du produit intérieur brut (PIB) s'est établie à 3,3 % en 2002-2003, soit près du double de la moyenne de 1,8 % enregistrée pour tous les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en 2002[3]. Les hausses au chapitre de l'emploi ont été relativement importantes et généralisées. De façon plus précise, on a enregistré 416 100 nouveaux emplois, soit 2,8 % de plus qu'au cours de la période de référence précédente. La croissance de l'emploi a été répartie de façon équilibrée entre le secteur des produits et le secteur des services, soit 2,9 % et 2,7 % respectivement. En dépit de cette hausse relativement élevée de l'emploi, le taux de chômage est demeuré assez stable à 7,6 %, et ce, parce que le nombre de personnes cherchant un emploi a augmenté de 2,9 % durant la période de référence, c'est-à-dire 0,1 point de pourcentage de plus que la croissance de l'emploi.

2. Emploi

Dans l'ensemble, le Canada a connu une croissance positive au chapitre de l'emploi pendant toute période de référence 2002-2003. La croissance de l'emploi à temps partiel (5,9 %) a été nettement plus importante que celle de l'emploi à temps plein (2,0 %). Des 416 100 nouveaux emplois créés durant la période de référence, près de 40 % étaient à temps partiel. Par conséquent, la proportion de travailleurs à temps partiel s'est accrue pour atteindre 18,8 %, soit la plus haute depuis 1998-1999. Le graphique 2 montre que l'emploi

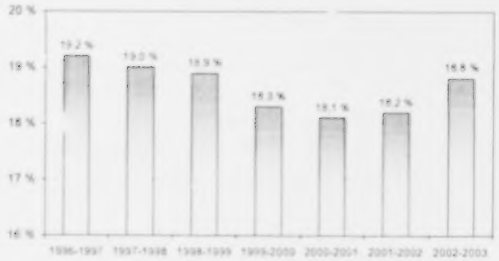
[1] L'Enquête sur la population active (EPA) est une enquête mensuelle que Statistique Canada mène auprès des ménages. Depuis sa création, en 1945, l'EPA a pour objectif de répartir la population en âge de travailler en trois catégories qui s'excluent mutuellement, à savoir celles des personnes occupées, des chômeurs et des inactifs ainsi que de fournir des données descriptives et explicatives sur chacune de ces catégories. Ces données nous renseignent sur les principales tendances du marché du travail telles que les variations dans l'emploi d'un secteur industriel à l'autre, les heures travaillées, l'activité sur le marché du travail et les taux de chômage. L'EPA est menée auprès d'un échantillon de personnes âgées de 15 ans et plus qui sont représentatives de la population civile hors établissement dans les dix provinces canadiennes. Sont expressément exclues de l'enquête les personnes vivant au Yukon, dans les T.N.-O. et au Nunavut, les personnes vivant dans des réserves indiennes, les membres à temps plein des Forces armées canadiennes et les détenus dans les établissements. Ensemble, ces groupes dont on fait abstraction représentent environ 2 % de la population canadienne de 15 ans et plus. La taille de l'échantillon a été d'environ 54 000 foyers depuis juillet 1995.

[2] À moins d'avis contraire, la période analysée dans le présent rapport s'étend du 1er avril 2002 au 31 mars 2003. Les mesures du chômage et de la croissance de l'emploi sont calculées à partir des moyennes annuelles des données désaisonnalisées, sauf avis contraire.

[3] La croissance du PIB au Canada a été la suivante : 1,8 % en 2001-2002, 4,6 % en 2000-2001, 5,8 % en 1999-2000, 4,1 % en 1998-1999 et 4,5 % en 1997-1998. Prenez note que les données internationales du PIB sont annuelles et non financières. Source : OCDE (2003), Principaux indicateurs économiques.

à temps partiel a commencé à décroître en 1999-2000, juste avant le ralentissement économique de 2000-2001, et est demeuré à un niveau plus faible durant une période de croissance lente, pour ensuite remonter à nouveau en 2002-2003 lorsque la croissance économique a été plus vigoureuse.

Graphique 2 : Emploi à temps partiel exprimé en pourcentage de tous les emplois



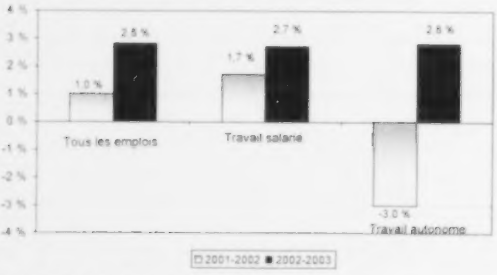
Source : Enquête sur la population active

C'est chez les travailleurs âgés (17,0 %) et les jeunes (5,3 %) qu'on a enregistré les hausses les plus marquées au chapitre de l'emploi à temps partiel[4]. Dans une perspective sectorielle, l'emploi à temps partiel a connu une hausse de 6,3 % dans le secteur des services et de 3,0 % dans le secteur de la production de biens. La croissance plus forte observée dans le secteur des services cadre avec le fait que l'emploi à temps partiel y est habituellement prédominant[5].

L'emploi à temps partiel s'est accru légèrement plus chez les hommes (6,2 %) que chez les femmes (5,8 %) au cours de la période de référence. Le taux de croissance le plus élevé dans l'emploi à temps partiel est survenu parmi les travailleurs autonomes (12,0 %). Par conséquent, la proportion d'entre eux qui travaillaient à temps partiel est passée de 20 % lors de la période de référence précédente à 22 %.

La croissance de l'emploi en 2002-2003 était répartie de façon à peu près égale entre le travail salarié et le travail autonome, avec des proportions respectives de 2,7 % et 2,8 % (veuillez consulter le graphique 3). C'est la première fois depuis 1997-1998 que le travail autonome connaît une croissance semblable à celle du travail salarié. C'est également la première fois en quatre périodes de référence qu'il n'y a pas eu de baisse dans la proportion de la population active qui exerce un travail autonome (15,2 %). Il s'agit d'un fait important parce que le travail salarié est assuré en vertu de l'assurance-emploi alors que le travail autonome n'est généralement pas couvert par le régime d'assurance-emploi.

Graphique 3 : Croissance de l'emploi selon le genre d'emploi



Source : Enquête sur la population active

Par comparaison à la période de référence précédente, la moyenne hebdomadaire des heures de travail effectuées a diminué de 1,5 %, passant de 33,4 à 32,9. Malgré cette diminution, le nombre total d'heures de travail a augmenté de 0,4 % pendant la période de référence, soit 111 millions d'heures. Par conséquent, la hausse du nombre d'heures travaillées peut être attribuée à la création de nouveaux emplois. Les heures de travail totales des employés à temps plein ont augmenté de 0,2 %, tandis que les heures de travail totales des employés à temps partiel ont augmenté de 2,2 %. Il convient également de signaler que le

[4] Les travailleurs âgés ont, par définition, 55 ans et plus, et les jeunes, moins de 25 ans.
[5] Veuillez noter qu'en raison des limites des données, certaines des données dans ce paragraphe n'ont pas été désaisonnalisées.

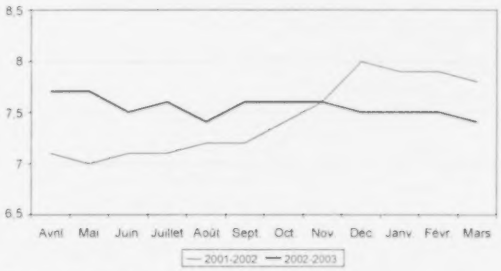
nombre moyen d'heures de travail des employés à temps plein a diminué de 1,9 %, passant de 37,5 à 36,8, et que celui des travailleurs à temps partiel a diminué de 0,6 %, passant de 15,9 à 15,8. Il s'agit d'un fait important puisque les normes d'admissibilité à l'assurance-emploi sont fondées sur le nombre d'heures.

Un autre aspect important du marché du travail est la mesure dans laquelle certains travailleurs et leurs personnes à charge touchent un faible revenu. En 2001, environ 460 000 travailleurs touchaient un faible revenu[6] au Canada. De ce nombre, 184 000 étaient des personnes seules, et 230 000, des chefs de famille[7]. Lorsqu'on ajoute les personnes à charge, 964 000 personnes vivaient dans une famille dont le chef touchait un faible revenu, et le tiers étaient des enfants âgés de moins de 18 ans. En 2001, 10,8 % des personnes seules et 4 % des chefs de famille étaient des travailleurs à faible revenu. La majorité de ces travailleurs à faible revenu occupaient un emploi à temps plein et ce, toute l'année[8]. En outre, même si leur nombre d'heures de travail était pratiquement le même que celui des travailleurs ne touchant pas un faible revenu, les travailleurs à faible revenu touchaient 38 % de moins dans le cas des personnes seules, et 42 % de moins, dans le cas des chefs de famille. Il s'agit d'un fait important puisque l'assurance-emploi prévoit un supplément familial pour améliorer le soutien aux prestataires à faible revenu ayant des enfants.

3. Chômage

En 2002-2003, environ 1,3 million de Canadiens étaient en chômage (veuillez consulter l'annexe 1.4). Le taux de chômage le plus élevé a été enregistré au cours du premier trimestre de l'année financière, puis il a ensuite diminué de façon constante pendant le reste de la période de référence (veuillez consulter le graphique 4).

Graphique 4 : Taux de chômage national (%)



Source : Enquête sur la population active

En 2002-2003, les taux de chômage ont été légèrement supérieurs à ceux de la période de référence précédente chez les femmes dans la force de l'âge[9] (de 6,1 % à 6,3 %), les jeunes (de 13,2 % à 13,5 %) et les personnes âgées (de 5,7 % à 5,8 %). Le taux de chômage chez les hommes dans la force de l'âge est demeuré inchangé, à 6,6 %. Bien que les taux de chômage aient augmenté ou soient demeurés stables chez tous les groupes, les taux de chômage chez tous les groupes d'âge et les deux sexes durant la période de référence actuelle étaient inférieurs à la moyenne de toutes les périodes de référence précédentes selon les rapports de contrôle et d'évaluation[10].

---

[6] Les travailleurs à faible revenu sont des personnes âgées de 18 à 64 ans qui ont occupé un emploi rémunéré pendant au moins 910 heures au cours de l'année, qui ne sont pas des étudiants à plein temps (travailleurs) et dont le revenu familial est inférieur au seuil de faible revenu après impôt établi par Statistique Canada (faible revenu). Tous les résultats sont fondés sur le fichier de données principal de l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu (EDTR) de Statistique Canada. Vous trouverez des renseignements détaillés sur l'EDTR à l'annexe 5.

[7] Le chef d'une famille économique est le membre de la famille dont le nombre d'heures de travail est le plus élevé.

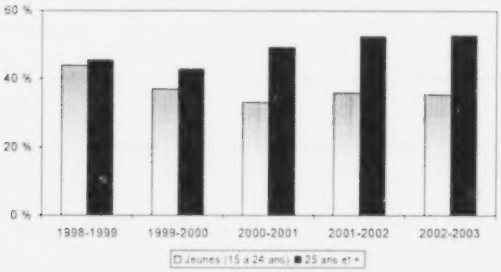
[8] Selon l'EDTR, « à temps plein » signifie travailler 30 heures ou plus par semaine, et « toute l'année » signifie travailler 49 semaines ou plus par année.

[9] Les gens dans la force de l'âge sont des personnes âgées de 25 à 54 ans.

[10] Le taux de chômage moyen de 1996-1997 à 2002-2003 est de 6,7 % chez les femmes dans la force de l'âge, de 7,0 % chez les hommes dans la force de l'âge, de 14,2 % chez les jeunes et de 6,0 % chez les travailleurs âgés.

Bien que le taux de chômage des travailleurs âgés se soit légèrement accru, passant de 5,7 % à 5,8 % en 2002-2003, il est demeuré bien inférieur à la moyenne nationale de 7,6 %. Par contre, le taux de chômage chez les jeunes s'est accru, passant de 13,2 % à 13,5 %. Il s'agit de la deuxième hausse consécutive chez ce groupe, ce qui renverse la tendance de la fin des années 1990, alors que le taux de chômage chez les jeunes était à la baisse. Les jeunes sont souvent touchés par les ralentissements économiques puisqu'ils ont moins d'ancienneté et d'expérience en milieu de travail.

Graphique 5 : Proportion des personnes ayant perdu involontairement leur emploi, selon l'âge



Source : D'après des données de l'Enquête sur la population active

La proportion du chômage de longue durée a augmenté pour passer de 4,9 % en 2001-2002 à 5,2 % en 2002-2003 pour l'ensemble de la population en chômage[11]. Cependant, le niveau de chômage à long terme au Canada a considérablement diminué depuis 1994-1995, alors qu'il avait connu un sommet de 14,9 % dans la population en chômage. La proportion du chômage à long terme au Canada demeure parmi les plus faibles chez les nations du G7, notre pays se classant au second rang derrière les États-Unis. Il est également à signaler que la proportion de chômeurs sans expérience de travail récente a connu une hausse marquée depuis le début des années 1990[12].
La proportion de chômeurs qui n'ont pas travaillé au cours des 12 derniers mois est passée de 18,9 % en 1990-1991 à 31,1 % en 2002-2003. Il s'agit d'un fait important puisque l'assurance-emploi vise à fournir un remplacement temporaire du revenu aux gens avec une expérience de travail récente.

Un rapport de Statistique Canada mettait en lumière la dynamique de l'économie canadienne en examinant le nombre d'embauches et de cessations d'emploi en 1998 et 1999[13]. Ce rapport a permis de constater que 707 000 personnes en moyenne ont obtenu et/ou perdu un emploi chaque mois; ce nombre représente environ 5 % de la population active au Canada. En fait, c'est au Canada atlantique qu'on a observé les mouvements d'effectifs les plus importants, ce qui témoigne de la nature incertaine de l'emploi dans ces provinces. Selon les conclusions du rapport, les jeunes sont deux fois plus susceptibles de quitter leur emploi que d'être mis à pied alors que la situation est contraire pour les travailleurs dans la force de l'âge.

Les raisons pour lesquelles les personnes sont devenues sans emploi durant la période de référence sont également importantes, puisque l'assurance-emploi vise à fournir un soutien du revenu temporaire aux personnes qui perdent involontairement leur emploi. La proportion des personnes qui ont perdu leur emploi involontairement était de 47,6 %, soit la même que celle de la période de référence précédente.

[11] Par définition, le chômage à long terme dure plus d'un an et exige qu'une personne cherche du travail continuellement tout au long de l'année.

[12] Parmi les chômeurs sans expérience de travail récente, on compte les chômeurs à long terme, mais également les nouveaux venus et les personnes qui n'ont pas travaillé au cours des 12 derniers mois sans toutefois chercher continuellement du travail pendant cette période (c.-à-d. qu'ils ne sont pas considérés comme des chômeurs à long terme).

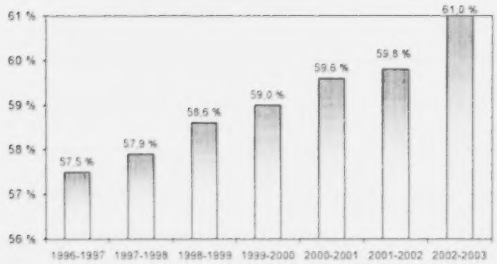
[13] *Le point sur la population active : nouvelles embauches et cessations d'emploi permanentes*, Statistique Canada, n° 71-005-XPB au catalogue, octobre 2000.

Tel qu'indiqué dans le graphique 5, cette tendance a augmenté dans le cas des travailleurs de plus de 25 ans et a diminué chez les jeunes qui, souvent, quittent volontairement leur emploi pour aller à l'école. Seulement 21,3 % de toutes les personnes (15 ans et plus) qui ont été réduites au chômage en 2002-2003 ont quitté volontairement leur emploi[14].

4. Groupes démographiques

Le taux de participation des femmes à la population active a poursuivi sa tendance à la hausse, passant de 59,8 % à 61,0 %, tandis que celui des hommes est passé de 72,6 % à 73,5 %. Ces hausses sont les plus fortes des 21 dernières années.

Graphique 6 : Taux d'activité chez les femmes



Source : Enquête sur la population active

Dans l'ensemble, la croissance de l'emploi chez les femmes a été de 3,1 %. Contrairement aux périodes de référence précédentes où la croissance de l'emploi chez les femmes était concentrée dans le secteur des services, les femmes affichaient des taux de croissance similaires à la fois dans le secteur des produits et celui des services soit 3,1 % et 3,0 % respectivement. Cette croissance dans le secteur des produits a été forte dans l'industrie agricole (6,5 %) et manufacturière (4,8 %), mais elle a décliné ou est demeurée relativement stable dans les autres grandes industries de produits. La croissance de l'emploi des femmes dans le secteur des services a été la plus forte dans les services éducatifs (5,7 %) et dans l'industrie des soins de santé et de l'aide sociale (5,6 %). Il convient de noter que les femmes sont plus susceptibles de travailler à temps partiel que les hommes, car elles représentent environ 69 % de l'ensemble des travailleurs à temps partiel bien qu'elles constituent environ 46 % de la population active.

Le taux global de croissance de l'emploi des hommes a été de 2,5 %. Dans le secteur des produits, où la représentation des hommes est plus élevée, la croissance de l'emploi s'est établie à 2,8 % et, dans le secteur des services, à 2,3 %. La croissance la plus élevée dans le secteur des produits a été observée dans les services publics (10,6 %) et la construction (5,8 %), alors que la plus forte croissance dans le secteur des services a été enregistrée dans les services aux entreprises, les services relatifs aux bâtiments et les autres services de soutien (7,5 %) ainsi que les services éducatifs (7,2 %).

L'emploi des jeunes s'est accru de 2,9 % en 2002-2003, ce qui est bien supérieur à la croissance de 0,6 % observée au cours de la période de référence précédente ainsi qu'à la croissance moyenne enregistrée depuis la réforme de l'assurance-emploi en 1996-1997 (2,5 %). La croissance de l'emploi chez les jeunes a été plus élevée dans le secteur des services (3,1 %) que dans le secteur des

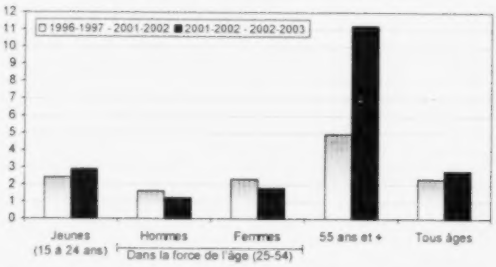
[14] Les départs volontaires se définissent différemment selon qu'il s'agit de l'assurance-emploi ou de l'Enquête sur la population active (EPA). À titre d'exemple, on considère dans le cadre de l'EPA qu'une personne qui quitte son emploi pour déménager avec son conjoint a volontairement quitté son emploi. Aux termes de l'assurance-emploi, on appliquerait les dispositions du motif valable dans une telle situation. En vertu de l'article 29 de la *Loi sur l'assurance-emploi*, 13 circonstances précises constituent un motif valable pour quitter volontairement son emploi. Cependant, les motifs valables pour quitter volontairement son emploi ne se limitent pas uniquement aux situations prévues par la Loi. La jurisprudence fait état de 40 raisons principales constituant un motif raisonnable pour quitter volontairement son emploi. Il est important de noter qu'en vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi*, le prestataire est fondé à quitter volontairement son emploi si, compte tenu de toutes les circonstances, son départ constitue la seule solution raisonnable dans son cas.

produits (1,8 %), ce qui concorde avec les tendances historiques de l'emploi des jeunes. La plus forte croissance de l'emploi des jeunes dans le secteur des services s'est produite dans les services éducatifs (16,8 %), les finances, l'assurance, l'immobilier et la location (10,0 %) ainsi que le commerce (4,0 %)[15]. L'emploi des jeunes a également augmenté dans l'industrie de l'information, de la culture et des loisirs, malgré la diminution globale de l'emploi dans l'industrie. La construction (8,8 %) et l'agriculture (5,0 %) ont été les industries de produits accusant la plus forte croissance de l'emploi chez les jeunes.

La croissance de l'emploi chez les travailleurs âgés a été de 11,2 %, soit plus du double de la croissance observée en 2001-2002 (5,2 %). Cette hausse importante s'explique en partie par l'augmentation de la population de 55 ans et plus et par un taux de participation croissant dans ce groupe d'âge combiné à des possibilités d'emploi plus nombreuses découlant d'une économie en plein essor (veuillez consulter le graphique 7). Il y a également eu une augmentation marquée de l'emploi à temps partiel et du travail autonome chez les travailleurs âgés, ce qui indique que des membres de ce groupe d'âge qui avaient sans doute pris leur retraite sont retournés sur le marché du travail.

Il est important de préciser que les travailleurs âgés ont souvent plus de difficulté que ceux des autres groupes d'âge à réintégrer le marché du travail après la perte d'un emploi. La proportion de chômeurs de longue date chez les travailleurs âgés représente près du double de la proportion de travailleurs dans la force de l'âge. Un rapport publié récemment révèle que des techniques de recherche d'emploi limitées, des compétences professionnelles qui, souvent, ne sont plus adaptées aux exigences de la nouvelle économie, une mobilité réduite, des attentes élevées concernant le salaire et l'hésitation de nombreux employeurs à embaucher des travailleurs âgés sont autant de facteurs qui permettent d'expliquer les longues périodes de chômage que connaissent ceux-ci[16].

Graphique 7 : Croissance de l'emploi selon l'âge et le sexe
(pourcentage annuel moyen)



Source : D'après des données de Statistique Canada

5. Marchés du travail sectoriels

Toutes les grandes industries de services ont connu une amélioration au chapitre de l'emploi au cours de la période de référence, sauf les secteurs de l'information, de la culture et des loisirs (-1,3 %). Ces données contrastent avec celles de la dernière période de référence, alors que les industries de l'information, de la culture et des loisirs avaient connu la plus forte croissance parmi les industries du secteur des services (+4,0 %). Les industries du secteur des services dont le rendement a été plutôt remarquable en 2002-2003 comprenaient les services aux entreprises, les services relatifs aux bâtiments et les autres services de soutien (6,3 %), les services éducatifs (6,2 %), les services de santé et d'aide sociale (5,4 %) de même que les finances, l'assurance, l'immobilier et la location (3,7 %).

[15] Il est à noter que le nombre réel de jeunes employés dans les services éducatifs ainsi que dans les secteurs des finances, de l'assurance, de l'immobilier et de la location est largement inférieur au nombre de jeunes employés dans le secteur du commerce.

[16] Rapport du Forum des ministres du marché du travail intitulé *Les travailleurs âgés sur le marché du travail : défis d'emploi, programmes et implications stratégiques*, juillet 2002.

Le secteur des produits a connu une forte croissance dans toutes les industries, exception faite de la foresterie, des pêches, des mines et de l'extraction du pétrole et du gaz (-6,6 %). Les augmentations les plus fortes ont été recensées dans les secteurs de l'agriculture (5,7 %), des services publics (5,7 %) et de la construction (5,3 %).

Le secteur de la fabrication a enregistré une croissance de 2,8 % durant la période de référence. Dans le domaine de la fabrication, les produits du bois (10,1 %), les produits des boissons et du tabac (9,8 %) ainsi que le matériel de transport (7,2 %) ont connu de fortes hausses. Les baisses les plus marquées au chapitre de l'emploi sont survenues dans l'industrie de l'habillement, du cuir et des produits connexes (-14,2 %) du matériel électrique, des appareils électriques et de la fabrication des composantes (-3,6 %). La courbe de l'emploi dans le secteur de la fabrication des produits informatiques et électroniques a continué de chuter (-2,0 %), sauf que cette baisse était quand même moins prononcée qu'en 2001-2002, alors que la croissance a diminué de 13,0 %.

Graphique 8 : Emploi au Canada selon l'orientation du marché

Source : Données de Statistique Canada désaisonnalisées par RHDC

En général, les industries d'exportation au Canada ont connu un niveau d'instabilité plus élevé, surtout en raison des conditions du marché aux États-Unis (veuillez consulter le graphique 8). Parallèlement, l'emploi dans les industries orientées vers le marché canadien a connu une hausse constante tout au long de la période de référence.

6. Marchés du travail provinciaux

Des 416 100 nouveaux emplois créés durant la période de référence, la majorité (277 200) de ceux-ci ont été créés au Québec et en Ontario. Le Nouveau-Brunswick et les provinces de l'Ouest ont également connu une bonne performance, et aucune province n'a enregistré de perte nette d'emploi pour la première fois depuis 1999-2000.

Tel qu'indiqué dans le tableau 1, le Québec a dominé toutes les provinces avec une croissance de l'emploi s'élevant à 3,6 %, le gain le plus important de la province depuis 1986-1987. De façon plus précise, l'emploi au Québec s'est accru de 4,0 % dans le secteur des produits et de 3,5 % dans le secteur des services. Toutes les grandes industries de produits au Québec ont connu une croissance appréciable, exception faite du secteur manufacturier (1,1 %). L'industrie de la construction a connu une croissance particulièrement forte (17,2 %). Parmi les industries de services, celles qui offrent des services éducatifs (10,9 %) et des services aux entreprises ainsi que des services relatifs aux bâtiments et autres services de soutien (9,0 %) ont connu les hausses les plus marquées, tandis que les industries de transport et d'entreposage (-6,8 %) de même que celles de l'information, de la culture et des loisirs (-2,4 %) ont enregistré les baisses les plus fortes au chapitre de l'emploi.

Le Nouveau-Brunswick et la Saskatchewan ont également connu une croissance de l'emploi d'au moins 2,9 % en 2002-2003. La croissance de 3,2 % au Nouveau-Brunswick s'est entièrement produite dans le secteur des services alors que l'emploi dans le secteur des produits est demeuré relativement stable.

Exception faite des services éducatifs (-5,3 %), de l'administration publique (-2,8 %) et du marché de gros et de détail (-1,1 %), toutes les industries de services au Nouveau-Brunswick ont réalisé des gains au chapitre de l'emploi.

Tableau 1
Création et croissance de l'emploi par province

	Emplois créés (en milliers)	Croissance de l'emploi
Terre-Neuve-et-Labrador	2,7	1,3 %
Île-du-Prince-Édouard	1,6	2,4 %
Nouvelle-Écosse	6,5	1,5 %
Nouveau-Brunswick	10,9	3,2 %
Québec	127,1	3,6 %
Ontario	150,1	2,5 %
Manitoba	7,8	1,4 %
Saskatchewan	13,8	2,9 %
Alberta	44,7	2,7 %
Colombie-Britannique	51,1	2,6 %
Canada	**416,1**	**2,8 %**

La croissance de l'emploi en Saskatchewan (+2,9 %) peut également être attribuée au secteur des services, qui a connu une croissance de 4,3 %, alors que l'emploi dans le secteur des produits a légèrement diminué (-0,7 %). Dans le secteur des produits, la croissance la plus marquée a été recensée dans les services publics (16,2 %) alors que la plus forte diminution de l'emploi s'est produite dans l'industrie des forêts, des pêches, des mines et de l'extraction du pétrole et du gaz (-5,8 %). Dans le secteur des services, les secteurs de l'éducation (12,0 %), de l'information, de la culture et des loisirs (10,1 %) affichaient la plus forte hausse, alors que l'administration publique (-6,7 %) et les industries du transport et de l'entreposage (-6,3 %) ont connu les pertes d'emploi les plus importantes.

Le taux de chômage a diminué dans six provinces en 2002-2003 et augmenté dans quatre autres provinces (veuillez consulter l'annexe 1.4). Les hausses les plus appréciables dans les taux de chômage sont survenues en Alberta (de 4,6 % à 5,4 %) et à Terre-Neuve-et-Labrador (de 16,4 % à 17,0 %). Le taux de chômage en Ontario s'est accru pour une deuxième période de référence consécutive (de 6,6 % à 7,0 %) en raison du ralentissement dans la fabrication des produits destinés à l'exportation, tandis que la hausse du taux de chômage recensée en Colombie-Britannique (de 8,1 % à 8,3 %) était attribuable au ralentissement dans les services professionnels, scientifiques et techniques (-4,5 %), les services d'hébergement et de restauration (-2,3 %), l'administration publique (-2,1 %), la foresterie et l'industrie des pêches, des mines et de l'extraction du pétrole et du gaz (-1,2 %).

Régions économiques

Le recensement de 2001 indique que 79,4 % des Canadiens vivaient dans un secteur urbain avec une population de 10 000 personnes ou plus, comparativement à 78,5 % en 1996. Le recensement révèle également que, de 1996 à 2001, la population nationale a continué à se concentrer davantage dans quatre grandes régions urbaines : le Golden Horseshoe élargi dans le Sud de l'Ontario; Montréal et sa région adjacente; le Lower Mainland en Colombie-Britannique et la partie sud de l'île de Vancouver; de même que le corridor Calgary-Edmonton. Entre 1996 et 2001, le taux de population de ces quatre régions combinées s'est accru de 7,6 % par rapport à une croissance beaucoup plus faible ou à une absence de croissance (+0,5 %) dans le reste du pays.

Pour les besoins du régime d'assurance-emploi, le pays est divisé en régions où la situation du marché du travail est semblable, comme les régions métropolitaines de recensement (p. ex., Québec, Halifax et Toronto) ou en régions dont les caractéristiques du marché du travail sont comparables, afin d'établir des taux de chômage représentatifs. En vertu du *Règlement sur l'assurance-emploi*, il faut revoir

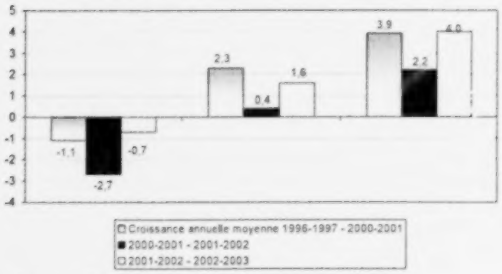
au moins tous les cinq ans les limites des régions de l'assurance-emploi. Le dernier exercice du genre a eu lieu en 2000.

La majorité des régions économiques de l'assurance-emploi (39 sur 58) ont connu une baisse du taux de chômage du début à la fin de 2002-2003 (veuillez consulter l'annexe 1.1)[17]. Cette donnée est importante, car le régime d'assurance-emploi est conçu de manière à répondre aux réalités économiques changeantes en rajustant les normes d'admissibilité à l'assurance-emploi selon le taux de chômage régional. On examine au chapitre 5 la réceptivité du régime d'assurance-emploi par rapport aux fluctuations régionales dans les taux de chômage. Fait intéressant, 10 des 15 régions économiques ayant connu une hausse de leur taux de chômage étaient de grands centres urbains. Les plus fortes augmentations ont été observées à Abbotsford (+2,0 points de pourcentage), St. John's (+1,8 point de pourcentage) et Québec (+1,0 point de pourcentage). Les diminutions les plus marquées étaient, de façon plus générale, réparties dans les collectivités rurales : Bas-Saint-Laurent—Côte-Nord, Gaspésie—Îles-de-la-Madeleine, Madawaska-Charlotte, Montérégie, Centre du Québec, est de la Nouvelle-Écosse, nord de la Saskatchewan et Huron.

7. Éducation

La croissance de l'emploi chez les travailleurs qui ont fait des études postsecondaires a été particulièrement forte en 2002-2003 (4,0 %). Par contre, l'emploi a diminué de 0,7 % chez ceux qui ne possèdent pas de diplôme d'études secondaires, et il a augmenté de 1,6 % dans le cas des gens qui détiennent un tel diplôme (veuillez consulter le graphique 9). Au cours des dernières années, la croissance de l'emploi était plus élevée et plus stable chez ceux qui ont fait des études postsecondaires par rapport à ceux dont le niveau de scolarité est moindre (pour plus d'information, veuillez consulter l'annexe 1.6).

Graphique 9 : Croissance de l'emploi chez les personnes de plus de 15 ans, selon le niveau de scolarité (%)



Source : Enquête sur la population active

Il est important de noter que, bien que le marché du travail soit, dans une certaine mesure, caractérisé par des travailleurs ayant un niveau de scolarité élevé et dont les compétences sont en demande, les travailleurs ne sont pas tous en mesure de tirer parti des avantages que leur offre une économie vigoureuse[18]. Dans ce contexte, la recherche a fait ressortir l'importance de renforcer les compétences en lecture et en écriture et les compétences essentielles. Par exemple, les résultats de l'Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes de 1994 révèlent que 42 % des Canadiens en âge de travailler, soit huit millions d'adultes, ne possèdent pas les compétences requises en lecture et en écriture pour répondre aux exigences de l'économie du savoir d'aujourd'hui. Les résultats indiquent également que les travailleurs en chômage sont trois fois plus susceptibles d'avoir des compétences plus faibles dans ces domaines par rapport à ceux qui occupent un emploi stable.

[17] Le taux de chômage pour le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut est établi à 25 % aux fins de l'assurance-emploi puisque les territoires ne sont pas inclus dans l'Enquête sur la population active.

[18] Ron Saunders, *Defining Vulnerability in the Labour Market*, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, novembre 2003. Le document donne un aperçu des principales questions et établit le fondement de la recherche future.

Le présent chapitre donne un aperçu des prestations d'assurance-emploi versées au titre de la partie I de la *Loi sur l'assurance-emploi*. La première section, Clientèle de l'assurance-emploi, décrit les changements apportés aux demandes et aux prestations en 2002-2003[1] et offre également un bref compte rendu de l'utilisation de l'assurance-emploi du point de vue de l'employeur. La deuxième section, Aider les Canadiens à gérer le risque du chômage, examine le soutien du revenu que fournit l'assurance-emploi aux travailleurs qui perdent leur emploi. La troisième section, Aide aux Canadiens et à leur famille, examine le rôle que joue l'assurance-emploi pour aider les Canadiens à établir un équilibre entre leurs engagements professionnels et leurs responsabilités familiales, ainsi que les maladies personnelles.

L'analyse du présent chapitre repose sur des données administratives tirées de l'assurance-emploi et sur un échantillon de 10 % des demandes reçues jusqu'en août 2003[2]. Tout au long du chapitre, les données de 2002-2003 sont comparées à celles de 2001-2002. Il y est également question des tendances observées depuis 1995-1996. L'annexe 2 fournit de plus amples détails sur les divers éléments abordés dans le présent chapitre

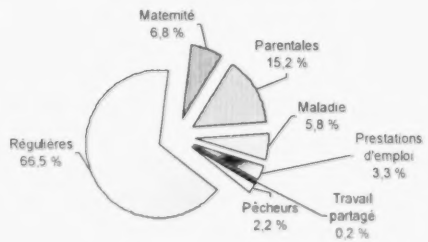
I. CLIENTÈLE DE L'ASSURANCE-EMPLOI

En 2002-2003, le nombre de demandes de prestations d'assurance-emploi a légèrement diminué (-3,2 %) pour totaliser 1,87 million, ce qui est compatible avec la reprise économique dont il a été question au chapitre 1. Le total des prestations versées a augmenté de 6,9 % pour atteindre 12,3 milliards de dollars, et les prestations hebdomadaires moyennes se sont accrues, passant de 304 $ en 2001-2002 à 308 $ en 2002-2003.

Dans la foulée de la réforme de l'assurance-emploi réalisée en 1996-1997, le total des prestations versées a diminué annuellement jusqu'en 2000-2001. Cette baisse s'expliquait par l'adoption de la réforme et la croissance vigoureuse de l'économie et du marché du travail. Toutefois, en 2001-2002 et en 2002-2003, le total des prestations d'assurance-emploi versées s'est accru en raison d'un ralentissement économique temporaire, lequel était principalement attribuable à la crise économique découlant des événements du 11 septembre.

Dans l'ensemble, près des deux tiers des prestations de revenu versées au titre de l'assurance-emploi étaient des prestations régulières, environ 28 %, des prestations spéciales, et les 6 % restants, des prestations d'emploi, de pêcheur et de Travail partagé (veuillez consulter le graphique 1). La proportion de toutes les demandes de prestations régulières et de prestations de pêcheur faites par des prestataires fréquents a augmenté légèrement pour atteindre 35,7 %[3].

Graphique 1 : Total des prestations de revenu pour 2002-2003
12,3 milliards de dollars



[1] Il s'agit des nouvelles demandes établies en 2002-2003. Toutefois, certaines prestations versées en 2002-2003 sont liées aux prestations établies lors de l'exercice précédent et non entièrement versées.

[2] En raison du nombre relativement faible de demandes de prestations de pêcheur, on a retenu la totalité des demandes de ce genre qui ont été présentées au cours de l'exercice 2002-2003 afin d'assurer la fiabilité des données.

[3] On entend par prestataires fréquents ceux qui ont présenté trois demandes ou plus de prestations régulières et/ou de pêcheur au cours des cinq années précédant leur demande actuelle.

La répartition provinciale des nouvelles demandes de prestations d'assurance-emploi pour la période de référence, qui apparaît au tableau 1, indique que près de 60 % de toutes les demandes d'assurance-emploi ont été faites en Ontario et au Québec. On indique également dans ce tableau que la moyenne des prestations hebdomadaires versées varie d'une province à l'autre, depuis un creux de 287 $ en Nouvelle-Écosse à une crête de 368 $ dans les Territoires du Nord-Ouest, ce qui témoigne des variations dans les gains assurables.

Tableau 1
Demandes d'assurance-emploi et prestations hebdomadaires moyennes selon la province (2002-2003)

Province ou territoire	% de toutes les demandes	Prestations hebdomadaires moyennes
Terre-Neuve-et-Labrador	5,1 %	298 $
Île-du-Prince-Édouard	1,4 %	292 $
Nouvelle-Écosse	4,8 %	287 $
Nouveau-Brunswick	4,9 %	289 $
Québec	31,1 %	299 $
Ontario	28,0 %	322 $
Manitoba	3,1 %	292 $
Saskatchewan	2,4 %	300 $
Alberta	7,5 %	325 $
Colombie-Britannique	11,4 %	317 $
Nunavut	0,1 %	334 $
Territoires du Nord-Ouest	0,1 %	368 $
Yukon	0,2 %	350 $
Canada	**100 %**	**308 $**

Dans une perspective sectorielle, environ 60 % des nouvelles demandes de prestations provenaient de travailleurs du secteur des services, et 39,6 %, du secteur des produits. En ce qui concerne ce dernier secteur, 31,3 % des nouvelles demandes provenaient de travailleurs des industries de la fabrication et de la construction.

Les demandes de prestations d'assurance-emploi présentées par des femmes sont demeurées relativement stables, représentant environ 46 % de l'ensemble des demandes. En 2002-2003, le nombre de demandes présentées par les femmes et les hommes a diminué de 2,7 % et 3,6 % respectivement. Toutefois, le montant des prestations versées a augmenté de 13,7 % chez les femmes et de 1,6 % chez les hommes. La hausse appréciable des prestations versées aux femmes s'explique par les hausses dans les prestations régulières (6,1 %) et spéciales (23,1 %). Même si les prestations parentales versées aux hommes ont augmenté de 47,3 %, cette hausse n'a pas eu les mêmes répercussions sur le montant des prestations versées, car la majorité des demandes de prestations parentales continuent d'être présentées par des femmes.

Le nombre de demandes présentées par les jeunes a diminué de 5,7 % en 2002-2003, alors que celui des travailleurs âgés s'est accru de 3,9 %[4]. La hausse du nombre de demandes provenant des travailleurs âgés est compatible avec la hausse des taux de chômage et d'activité de ce groupe, tel que mentionné au chapitre 1. Les jeunes ont connu une hausse du taux de chômage et une diminution du nombre de demandes de prestations d'assurance-emploi.

En 2002-2003, 182 890 clients de familles à faible revenu ont reçu des prestations hebdomadaires plus élevées par le biais du supplément familial[5]. Le nombre de demandes de prestations d'assurance-emploi assorties du supplément au revenu familial a diminué de 2,4 % par rapport à 2001-2002, même si le total des prestations a augmenté de 3,8 % pour s'élever à 182,5 millions de dollars en 2002-2003. Les raisons de la diminution du

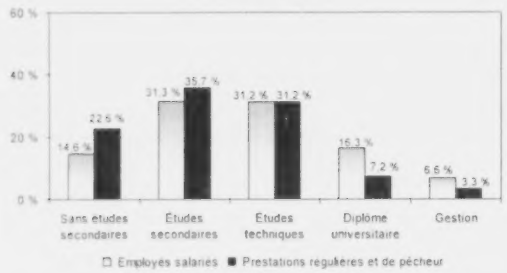
[4] Par jeunes, on entend les travailleurs de moins de 25 ans, alors que les travailleurs âgés se disent de ceux qui ont 55 ans et plus

[5] Consulter l'annexe 1 du *Rapport de contrôle et d'évaluation 2000* pour obtenir de plus amples détails sur la disposition relative au supplément familial.

nombre de demandes donnant droit au supplément familial seront abordées au chapitre 5. Le supplément hebdomadaire moyen est demeuré stable à 42 $.

L'importance de l'éducation et la demande accrue de travailleurs hautement qualifiés ont été abordées au chapitre 1. Les conclusions indiquent que les clients moins scolarisés touchant des prestations régulières et de pêcheur sont plus susceptibles de toucher des prestations d'assurance-emploi que les travailleurs qui détiennent un diplôme universitaire et ceux qui occupent un poste de gestion de haute spécialisation (veuillez consulter le graphique 2).

Graphique 2 : Répartition de tous les employés salariés et des prestataires d'assurance-emploi selon la scolarité (2002-2003)



Employeurs

Un peu plus d'un million d'entreprises ont versé environ 11,4 milliards de dollars en cotisations d'assurance-emploi en 2000[6]. Les entreprises de 500 employés[7] ou plus représentaient moins de 1 % de toutes les entreprises canadiennes, mais 46,1 % de tous les employés. Ces grandes entreprises ont versé 50,7 % (5,8 milliards de dollars) de toutes les cotisations faites par les employeurs à l'assurance-emploi en 2000. Par contre, les entreprises comptant de un à quatre employés, qui représentent 8,1 % de tout l'effectif, ont versé 6,2 % de toutes les cotisations d'employeur. L'annexe 2.15 fournit des détails sur les cotisations versées à l'assurance-emploi par les employeurs et les employés.

Les parts provinciales des cotisations versées par les employeurs sont compatibles avec celles des employés dans tout le marché de l'emploi.

À titre d'exemple, les employeurs de l'Ontario ont versé 41,1 % de toutes les cotisations pour 5,2 millions d'employés, ou 39,3 % de la main-d'œuvre canadienne. Les employeurs du Québec, province où l'on retrouve près de trois millions d'employés ou 22,7 % du total de la main-d'œuvre canadienne, ont versé 23,1 % de toutes les cotisations d'employeur.

L'annexe 2.15 indique également que les entreprises manufacturières, qui représentent 16,7 % de tous les employés, ont versé 19,4 % (2,2 milliards de dollars) de toutes les cotisations d'employeur. Par contre, les entreprises de commerce de détail, qui représentent 12,2 % de tous les employés, ont versé 8,1 % (900 millions de dollars) de toutes les cotisations d'employeur, car les salaires sont plus bas dans ces entreprises et la proportion de travailleurs à temps partiel y est plus élevée. On mentionne au chapitre 5 que les employés du secteur manufacturier sont beaucoup plus susceptibles de toucher des prestations d'assurance-emploi que les employés des entreprises de commerce de détail.

[6] Étant donné que le versement des cotisations est administré par le biais du système fiscal, les données les plus récentes concernent l'année d'imposition 2000.

[7] On obtient le nombre d'employés en divisant la masse salariale totale recensée sur les bordereaux T4 de chaque entreprise par une estimation appropriée des gains annuels moyens tirés de l'Enquête sur l'emploi, la rémunération et les heures (EERH) de Statistique Canada. Cette mesure, appelée « unité moyenne de main-d'œuvre », représente le nombre moyen de personnes employées par une entreprise durant l'année, sans établir de distinction entre les employés travaillant à temps plein et ceux qui travaillent à temps partiel.

II. AIDER LES CANADIENS À GÉRER LE RISQUE DU CHÔMAGE

L'un des objectifs clés de l'assurance-emploi est de fournir un soutien du revenu temporaire aux Canadiens assurés qui ont involontairement perdu leur emploi. Le régime d'assurance-emploi est expressément conçu de manière à tenir compte des changements dans les marchés du travail locaux grâce au rajustement des normes d'admissibilité et de la durée des prestations régulières lorsque le taux de chômage régional fluctue dans n'importe laquelle des 58 régions économiques de l'assurance-emploi (veuillez consulter l'annexe 1.1).

1. Prestations régulières

En 2002-2003, le nombre de nouvelles demandes de prestations régulières d'assurance-emploi a diminué de 3,5 % pour passer à 1,428 million. Cette diminution témoigne de la reprise économique expliquée au chapitre 1. Les prestations versées aux prestataires réguliers se sont accrues de 2,5 %, passant ainsi de 8 milliards de dollars à 8,2 milliards de dollars. Divers facteurs expliquent la hausse des prestations versées : une légère augmentation des prestations hebdomadaires moyennes (+1,5 %), soit de 305 $ à 309 $; une augmentation du nombre moyen de semaines payées; et le fait qu'une fraction des prestations versées en 2002-2003 étaient associées à la hausse du nombre de demandes enregistré lors de la période de référence précédente.

Les changements régionaux dans les nouvelles demandes témoignaient des réalités énoncées au chapitre 1. Le nombre de nouvelles demandes a diminué de manière appréciable au Nunavut (-21,3 %), en Colombie-Britannique (-7,1 %) et en Ontario (-5,8 %), avec des diminutions plus modestes au Manitoba (-4,3 %), au Québec (-4,1 %), à l'Île-du-Prince-Édouard (-3,8 %) et au Nouveau-Brunswick (-3,8 %). Le nombre de demandes est demeuré relativement stable en Nouvelle-Écosse (0,2 %) et en Saskatchewan (0,1 %) en 2002-2003. Il y a eu une hausse appréciable des nouvelles demandes au Yukon (23,3 %), dans les Territoires du Nord-Ouest (17,1 %) et en Alberta (6,5 %), avec une augmentation plus modeste à Terre-Neuve-et-Labrador (3,0 %).

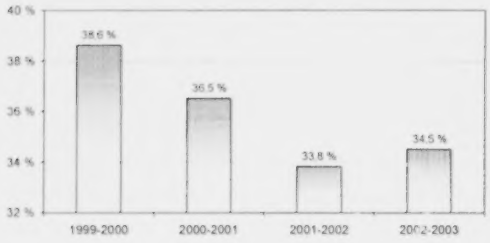
En 2002-2003, les demandes de prestations ont chuté de 5,8 % dans le secteur des produits et de 1,9 % dans le secteur des services. Dans le secteur des produits, les demandes liées aux industries manufacturières ont diminué de 12,3 %, ce qui fait suite à l'augmentation de 7,1 % enregistrée lors de la période de référence précédente. Les industries de services qui ont connu des baisses importantes sont le commerce de gros (-10,1 %), le transport et l'entreposage (-8,4 %) ainsi que les services aux entreprises (-6,7 %).

Les prestations régulières ont diminué tant chez les femmes (-2,7 %) que chez les hommes (-4,1 %) en 2002-2003. La baisse plus marquée chez les hommes témoigne de la croissance légèrement plus forte dans le secteur des produits, où la représentation des hommes est plus grande (plus des trois quarts des travailleurs dans ce secteur sont des hommes), et de la stabilité de leur taux de chômage.

Le nombre moyen d'heures assurables travaillées par des personnes qui ont eu droit à des prestations régulières est demeuré relativement stable (+0,8 %) en 2001-2002[8], mais il s'est accru d'année en année depuis la réforme de l'assurance-emploi (de 1 220 en 1995-1996 à 1 370 en 2001-2002).

[8] Le nombre moyen d'heures assurables en 2001-2002 est utilisé puisque les prestations établies en 2002-2003 s'appuyaient sur l'emploi assurable au cours de l'année précédente.

Graphique 3 : Prestations fréquentes en pourcentage des prestations régulières



La proportion de prestataires réguliers qui ont eu fréquemment recours au régime d'assurance-emploi s'est accrue durant la période de référence pour passer de 33,8 % à 34,5 % (veuillez consulter le graphique 3). Dans les rapports précédents, nous avons noté que le volume de prestations fréquentes a moins de chances de subir les contrecoups des fluctuations dans les cycles économiques. Les éléments probants que renferme le présent rapport appuient cette notion puisque le nombre de prestations fréquentes a légèrement diminué (-1,5 %) en 2002-2003, tandis que le nombre de nouveaux prestataires et de prestataires occasionnels a diminué de manière beaucoup plus appréciable, soit de 6,7 % et de 2,3 % respectivement. Tel que mentionné dans les rapports précédents, les deux tiers des prestataires fréquents étaient des hommes. À l'échelle régionale, les augmentations les plus fortes dans le nombre de prestataires fréquents sont survenues en Alberta (+5,9 %), en Saskatchewan (+4,5 %) et à Terre-Neuve-et-Labrador (+4,4 %). Les baisses les plus marquées à ce chapitre ont été enregistrées en Colombie-Britannique (-5,8 %), au Québec (-3,0 %) et en Ontario (-1,8 %).

Environ 81 % de tous les prestataires réguliers fréquents ont présenté une demande de prestations selon un modèle « saisonnier »*.

Le nombre de demandes présentées par des prestataires saisonniers fréquents est demeuré stable (+0,8 %) en 2002-2003, tandis que le nombre de demandes fréquentes non saisonnières a connu une baisse appréciable (-10,1 %), ce qui est compatible avec la reprise économique. L'analyse des demandes de prestations présentées selon un modèle saisonnier, peu importe s'il s'agissait de prestataires fréquents, révèle que les variations sont importantes à l'échelle du pays. Tel qu'indiqué au tableau 2, une plus grande proportion de prestataires réguliers d'assurance-emploi présentent des demandes saisonnières dans les provinces où les industries saisonnières jouent un rôle prédominant dans l'économie. Les demandes saisonnières variaient d'une région à l'autre, depuis un creux de 14,9 % au Nunavut à une crête de 56,9 % à l'Île-du-Prince-Édouard. Par contre, les demandes saisonnières présentées en Alberta et en Ontario ne représentaient respectivement que 18,4 % et 23,3 % de toutes les demandes de prestations régulières.

Tableau 2
Demandes de prestations saisonnières exprimées en pourcentage des prestations régulières selon la province (2002-2003)

Province ou territoire	% de demandes saisonnières
Terre-Neuve-et-Labrador	53,8 %
Île-du-Prince-Édouard	56,9 %
Nouvelle-Écosse	43,2 %
Nouveau-Brunswick	54,5 %
Québec	36,7 %
Ontario	23,3 %
Manitoba	31,5 %
Saskatchewan	34,9 %
Alberta	18,4 %
Colombie-Britannique	25,7 %
Nunavut	14,9 %
Territoires du Nord-Ouest	29,2 %
Yukon	32,7 %
Canada	**33,0 %**

* On entend par prestataires saisonniers ceux qui ont commencé leur période de prestations précédente à peu près au même moment de l'année que celle qui est en cours.

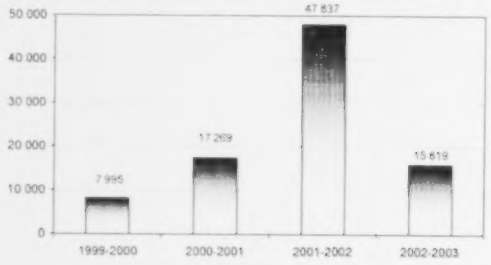
2. *Travail partagé*

Le Travail partagé est conçu pour aider les employeurs et les employés à éviter les mises à pied temporaires. Le programme assure un soutien du revenu aux travailleurs admissibles aux prestations d'assurance-emploi qui sont prêts à réduire de façon temporaire leur semaine de travail quand il y a une réduction de l'activité normale de l'entreprise indépendamment de la volonté de l'employeur[10]. Les ententes de Travail partagé doivent être approuvées par les représentants des employés et des employeurs ainsi que par la Commission de l'assurance-emploi. Elles peuvent s'échelonner sur une période de 6 à 26 semaines et se prolonger jusqu'à un maximum de 38 semaines.

Le programme est avantageux pour les employeurs puisqu'il leur permet de stabiliser leur main-d'œuvre, de conserver les employés qualifiés et d'éviter le processus coûteux lié au recrutement et à la formation de nouveaux employés quand l'entreprise revient à son activité normale. Les employés en profitent en demeurant au travail tout en étant indemnisés pour les jours non travaillés. Notons que si un travailleur est mis à pied par suite des mesures de Travail partagé, le fait d'avoir touché des prestations pour le Travail partagé n'a aucune incidence sur son droit aux prestations régulières d'assurance-emploi.

Selon une étude récente, le recours au Travail partagé a un effet stabilisateur[11]. Les données administratives de l'assurance-emploi indiquent que le recours au Travail partagé a considérablement diminué en 2002-2003, ce qui témoigne de la reprise économique dont il a été question au chapitre 1. Le graphique 4 montre qu'il y a eu 15 819 nouvelles demandes de Travail partagé en 2002-2003, ce qui représente une baisse marquée de 67 % par rapport à la période de référence précédente. Cependant, au cours de la période de référence précédente, le programme a été sollicité considérablement en raison des événements du 11 septembre. À vrai dire, l'industrie du transport, qui a signé la plus importante entente de Travail partagé à ce jour, a fait grand usage du programme en 2001-2002. Durant cette même période, le programme de Travail partagé croulait sous le nombre de demandes provenant des industries du voyage et de la haute technologie ainsi que des industries reliées à l'automobile et celles qui étaient touchées par la confiance ébranlée du consommateur. Le programme de Travail partagé s'est révélé particulièrement utile pour appuyer le marché du travail durant des périodes d'interruptions inattendues, comme dans le cas du 11 septembre.

Graphique 4 : Nouvelles demandes de prestations de Travail partagé



En 2002-2003, les prestations de Travail partagé ont duré en moyenne 13,4 semaines comparativement à 18,8 semaines en 2001-2002 et représentaient des prestations hebdomadaires moyennes de 55 $, soit un peu moins qu'en 2001-2002 (56 $). La réduction moyenne du travail s'est élevée à environ 28 %, soit 1,5 journée de travail par semaine pour un employé à temps plein.

[10] Les renseignements concernant le programme de Travail partagé sont disponibles sur le site Web de Ressources humaines et Développement des compétences à l'adresse suivante : http:/www.rhdcc.gc.ca/fr/dgpe/dis/cia/subventions/tp/descf_tp.shtml.

[11] Étude disponible bientôt – *Usage of the Work Sharing Program: 1989/90 to 2002/03*, Direction de la vérification et de l'évaluation, RHDC.

Les données administratives sur le programme de Travail partagé démontrent que le secteur manufacturier en fait un usage considérable, et que le secteur des services y a de plus en plus recours. La grande majorité des demandes de prestations de Travail partagé provenaient de l'Ontario et du Québec, mais on en a reçu de toutes les régions. En 2002-2003, le programme de Travail partagé a permis d'éviter ou de retarder environ 4 400 mises à pied.

3. Prestations de pêcheur

Trois organismes fédéraux interviennent de façon directe ou indirecte au chapitre de la réglementation qui régit les activités des particuliers dans la pêche commerciale ou les prestations de pêcheur de l'assurance-emploi : Pêches et Océans Canada, Ressources humaines et Développement des compétences, et l'Agence du revenu du Canada. Pêches et Océans Canada délivre des permis de pêche et contrôle ainsi l'accès aux pêches pour mieux assurer le développement durable des ressources aquatiques. Un tel permis donne au détenteur le droit de récolter une quantité déterminée de poissons. Avant de recevoir un permis, une personne doit répondre à des critères d'admissibilité particuliers établis par Pêches et Océans Canada. Les propriétaires de navires d'une longueur inférieure à 19,8 mètres doivent eux-mêmes recueillir la quantité de poissons à laquelle leur donne droit leur permis. Dans le cas des navires de plus de 19,8 mètres, le permis peut être délivré soit à un particulier, soit à une entreprise, et il donne le droit d'employer d'autres personnes pour atteindre le quota. Pêches et Océans Canada oblige l'enregistrement de toutes les personnes à bord d'un navire de pêche. Toutefois, en raison d'une entente fédérale-provinciale, l'enregistrement n'est pas obligatoire à Terre-Neuve-et-Labrador ainsi qu'au Québec. Ces deux provinces ont adopté des lois en vertu desquelles des comités professionnels indépendants ont reçu le pouvoir d'accorder une certification aux pêcheurs. Puisque l'information provinciale sur le nombre de pêcheurs certifiés par ces comités professionnels n'est pas transmise à Pêches et Océans Canada, on ne peut déterminer le nombre de personnes qui tirent un revenu de la pêche commerciale, ni gérer la situation conformément à la politique du développement durable de Pêches et Océans Canada qui vise à réduire le nombre de personnes participant à la pêche commerciale.

Les particuliers qui se lancent dans la pêche commerciale n'ont pas tous droit à des prestations de pêcheur. Ces prestations ne sont offertes qu'aux pêcheurs autonomes, tel que prévu par l'Agence du revenu du Canada, selon laquelle une personne est un pêcheur autonome si :

a. elle participe à une prise;

b. elle ne pêche pas dans un intérêt récréatif ni pour elle, ni pour une autre personne;

c. elle répond à l'une des conditions suivantes :

   i. possède ou loue un navire servant à la pêche;

   ii. possède ou loue un engin de pêche spécialisé (excluant les outils manuels ou les vêtements) pour les prises;

   iii. détient, pour certaines espèces, un permis délivré par Pêches et Océans Canada, qui est obligatoire pour pêcher;

   iv. détient un droit de propriété sur la totalité ou une partie des produits de la vente des prises, et est responsable de la totalité ou d'une partie des dépenses liées aux prises.

Compte tenu de ces critères, le fait qu'une personne participe à une petite partie des dépenses, par exemple l'essence, fera d'elle un pêcheur autonome. À ce titre, cette personne pourra accéder plus facilement aux prestations de pêcheur que si elle était considérée comme un employé et tenue de répondre aux normes d'admissibilité liées aux prestations régulières d'assurance-emploi.

Demandes de prestations

Bien que les prestations de pêcheur ne représentent que 1,9 % de toutes les prestations d'assurance-emploi, elles jouent un rôle important en ce qui a trait au soutien des collectivités qui dépendent de l'industrie de la pêche. L'industrie de la pêche canadienne se situe généralement dans les collectivités offrant des perspectives d'emploi limitées.

En 2002, la production des pêches primaires a atteint le chiffre record de 2,2 milliards de dollars[12]. Les recettes des pêches se sont accrues ces dernières années, en même temps que s'est modifié le tableau des prises. La décroissance des stocks de poissons de fond au Canada atlantique et des stocks de saumons sur la côte du Pacifique au cours de la dernière décennie a engendré d'importants changements dans l'industrie de la pêche au Canada. Les crustacés et les coquillages constituent maintenant 85 % de la valeur des pêches de l'industrie commerciale dans le Canada atlantique, tandis qu'en Colombie-Britannique, l'ensemble des espèces représente presque la même valeur pour les pêches du Pacifique.

Les données de Pêches et Océans Canada indiquent que, dans l'ensemble, la valeur des prises s'est accrue à un rythme plus rapide que les débarquements, de 1996 à 2002. En 2002, le total des débarquements commerciaux s'élevait à 1 100 516 tonnes, soit une augmentation de 14,5 % par rapport à 1996. Au cours de cette période de six ans, la valeur des prises a augmenté de 20 %, passant de 1,8 milliard de dollars en 1996 à 2,2 milliards en 2002[13]. Les données indiquent également qu'entre 1996 et 2002, le nombre de navires composant les flottes de pêche commerciale a décru de 19,9 %, ce qui a contribué à l'accroissement de la valeur moyenne des débarquements au sein des flottilles au cours de la même période. Dans le Canada atlantique, par exemple, la valeur moyenne des débarquements de tous les navires s'est accrue de 68 % de 1996 à 2002. Pour les navires de moins de 35 pieds, la valeur a augmenté de 66,8 %, tandis que celle des grands chalutiers hauturiers a augmenté de 42,5 % durant la même période.

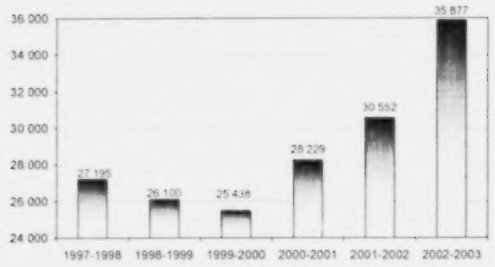
En 2002-2003, le nombre de demandes de prestations de pêcheur s'est accru de 17,4 % par rapport à la période de référence précédente, soit 5 325 demandes de plus pour un total de 35 877 demandes. Il s'agit donc de la troisième année de suite que se produit une telle hausse (veuillez consulter le graphique 5). Le nombre de demandes a augmenté dans toutes les principales provinces productrices de poissons, la hausse la plus substantielle étant survenue à Terre-Neuve-et-Labrador (27,8 %). D'autres hausses plus modérées, mais néanmoins marquées se sont produites en Nouvelle-Écosse (16,0 %), au Nouveau-Brunswick (9,6 %), à l'Île-du-Prince-Édouard (9,4 %) et en Colombie-Britannique (7,8 %). Les demandes de prestations de pêcheur ont connu une légère augmentation au Québec (2,3 %).

[12] La somme de 2,2 milliards de dollars correspond aux revenus découlant de la récolte, ces revenus étant associés aux pêcheurs autonomes. Un montant supplémentaire de 639 millions de dollars était relié à l'aquaculture; cependant, ces revenus sont associés aux employés salariés qui ne sont pas couverts par les prestations de pêcheur du régime d'assurance-emploi.

[13] Veuillez noter que les gains sont exprimés en dollars constants de 2002. Pour obtenir davantage de données sur l'industrie canadienne des pêches, veuillez consulter le site Web de Pêches et Océans Canada à l'adresse suivante : www.dfo-mpo.gc.ca/index.html.

Les demandes présentées par des hommes se sont accrues de 16,9 %, passant de 25 677 à 30 005, alors que les demandes provenant des femmes ont augmenté de 20,5 %, soit de 4 875 à 5 872.

Graphique 5 : Nouvelles prestations de pêcheur



Tel que discuté dans le *Rapport de contrôle et d'évaluation 2002*, les modifications législatives apportées dans la foulée de la réforme de l'assurance-emploi ont fait en sorte que les pêcheurs ont la possibilité de présenter deux demandes de prestations durant la même année. Le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences a déployé des efforts pour informer les pêcheurs de la possibilité de présenter deux demandes de prestations de pêcheur au cours de la même année. En conséquence, le nombre de demandes multiples a augmenté au cours des dernières années.

Les données de 2002-2003 démontrent que 30,9 % des demandeurs de prestations de pêcheur ont présenté deux demandes durant la période de référence. Au total, 7 604 hommes et 860 femmes ont établi des demandes multiples en 2002-2003. Au Québec, à l'Île-du-Prince-Édouard, à Terre-Neuve-et-Labrador et au Nouveau-Brunswick, près de 40 % des demandeurs de prestations de pêcheur ont présenté deux demandes. La Colombie-Britannique est la seule grande province offrant des produits de la pêche qui n'a pas suivi cette tendance, puisque seulement 3,6 % des pêcheurs ont présenté deux demandes.

Les prestataires fréquents ont présenté 84,6 % des demandes de prestations de pêcheur en 2002-2003, soit une hausse par rapport à la proportion de 82,3 % enregistrée en 2001-2002. Les prestations fréquentes se sont accrues de 20,8 % en 2002-2003, faisant suite à une augmentation de 15,5 % en 2001-2002. Fait à noter, c'est la quatrième fois de suite en autant de périodes de référence que survient une situation du genre. Les augmentations de prestataires fréquents les plus notables sont survenues à Terre-Neuve-et-Labrador (33,8 %), avec des hausses marquées en Nouvelle-Écosse (16,8 %), au Nouveau-Brunswick (10,3 %), en Colombie-Britannique (9,7 %) et à l'Île-du-Prince-Édouard (9,2 %). On a enregistré une faible augmentation au Québec (3,2 %).

Prestations versées

En 2002-2003, les pêcheurs ont reçu 270,9 millions de dollars en prestations de pêcheur sous le régime de l'assurance-emploi, soit une augmentation de 9,7 % par rapport à 2001-2002, ce qui témoigne de la hausse enregistrée dans le nombre de demandes de prestations de pêcheur. Le total de ces prestations s'est accru dans toutes les principales provinces offrant des produits de la pêche. Les hausses les plus marquées se sont produites à Terre-Neuve-et-Labrador (13,7 %) ainsi qu'en Nouvelle-Écosse (12,4 %).

En 2002-2003, la moyenne des prestations hebdomadaires pour les pêcheurs dans chacune des principales provinces offrant des produits de la pêche est demeurée stable à 380 $. Ce montant est plus élevé, de presque 25 %, que le montant moyen des prestations hebdomadaires versées aux prestataires réguliers, à savoir 309 $. Cette observation témoigne du fait que les pêcheurs ont généralement gagné leur revenu annuel sur

une période relativement courte, ce qui se traduit par des gains hebdomadaires supérieurs.

En 2002-2003, la durée moyenne des prestations a diminué, passant de 22 à 21 semaines par demande pour l'ensemble des pêcheurs. Dans les principales provinces qui offrent des produits de la pêche, les durées moyennes se situaient entre 20 et 23 semaines. Dans le cas des demandes multiples, la durée moyenne était de 18 semaines pour chacune des deux demandes, seulement trois semaines de moins que la moyenne globale par demande. On obtient donc une moyenne de 36 semaines de prestations par année pour les demandes multiples.

III. AIDE AUX CANADIENS ET À LEUR FAMILLE

1. Aperçu

Le régime d'assurance-emploi a été bonifié pour tenir compte des risques liés à l'emploi, autres que la perte d'emploi involontaire, comme ceux qui sont associés à la naissance et à l'adoption, au rôle parental, à la maladie et, plus récemment, à la maladie terminale qui peut toucher un membre de la famille immédiate. Nous abordons ces situations dans la présente section.

Le régime d'assurance-emploi fournit trois types de prestations spéciales destinées à apporter du soutien aux travailleurs qui subissent une interruption de revenu en raison d'une maladie, de la naissance d'un enfant ou de leur rôle parental : les prestations de maladie, payables pendant un maximum de 15 semaines aux prestataires incapables de travailler en raison d'une maladie ou d'une blessure; les prestations de maternité, payables pendant un maximum de 15 semaines aux mères biologiques qui s'absentent du travail en raison d'une grossesse et d'un accouchement; les prestations parentales, payables pendant un maximum de 35 semaines aux parents biologiques et adoptifs qui s'absentent du travail pour s'occuper d'un nouveau-né ou d'un enfant nouvellement adopté. Depuis janvier 2004, les travailleurs peuvent toucher six semaines de prestations de compassion s'ils prennent un congé temporaire pour prodiguer des soins ou du soutien à un enfant, un parent ou un conjoint gravement malade ou mourant.

Tel qu'indiqué dans les deux rapports précédents, les bonifications apportées depuis le 31 décembre 2000[14] visaient à accroître la durée et la souplesse des prestations parentales ainsi que l'accessibilité à de telles prestations. Le présent rapport représente la seconde période de référence complète au cours de laquelle on a versé des prestations parentales bonifiées. Il est également important de préciser que le Projet de loi C-49, adopté le 27 mars 2002, a modifié la période de prestations spéciales et le nombre maximal de semaines combinées de prestations spéciales, le faisant passer de 50 à 65 semaines dans certaines circonstances[15].

En 2002-2003, on a enregistré 477 050 nouvelles demandes de prestations spéciales, soit une augmentation de 2,4 % par rapport à 2001-2002. À l'instar des périodes de référence précédentes, les femmes ont continué de présenter près des trois quarts (71 %) de toutes les demandes de prestations spéciales.

[14] La durée des prestations parentales est passée de 10 à 35 semaines. On en a aussi amélioré l'accessibilité en réduisant les normes d'admissibilité de toutes les prestations spéciales de 700 à 600 heures d'emploi assurable. Enfin, on en a amélioré la souplesse en permettant aux parents qui partagent des prestations de ne subir qu'un délai de carence de deux semaines et en leur permettant de gagner 50 $ ou 25 % de leurs prestations parentales hebdomadaires, soit le montant le plus élevé, sans déduction.

[15] Avant l'adoption du projet de loi C-49, les prestataires pouvaient toucher des prestations spéciales pendant un maximum de 50 semaines. Depuis le 3 mars 2002, ces dispositions assurent un accès complet aux prestations spéciales aux mères biologiques qui ont fait une demande de prestations de maladie avant ou après avoir demandé des prestations de maternité ou parentales.

En 2002-2003, les paiements totaux de prestations spéciales ont augmenté de 617,3 millions de dollars ou 22,0 % pour passer à 3,4 milliards de dollars, ce qui témoigne des modifications apportées aux prestations parentales en 2000. En raison de l'augmentation du nombre de semaines de prestations parentales disponibles (35 semaines), la proportion représentée par les prestations spéciales sur l'ensemble des prestations de revenu versées a augmenté pour s'établir à 27,8 %, alors qu'elle était de 24,4 % en 2001-2002 et de 13,6 % avant la réforme de l'assurance-emploi (1995-1996). La moyenne des prestations hebdomadaires relatives à des prestations spéciales versées a augmenté de 2,4 % pour atteindre 294 $.

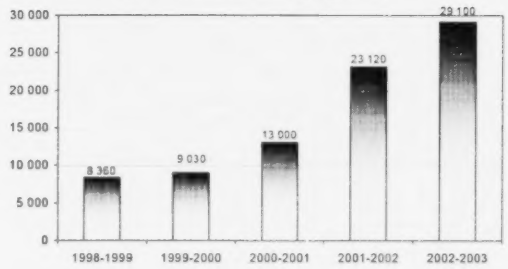
2. *Prestations de maternité*

Le nombre de demandes de prestations de maternité a légèrement diminué (-1,2 %), passant de 193 020 à 190 720 en 2002-2003. Le total des paiements de prestations est demeuré stable (-0,7 %), puisque le niveau moyen des prestations hebdomadaires (301 $) versées pour l'ensemble des demandes de prestations de maternité s'est accru de 2,2 % par rapport à 2001-2002. Le nombre moyen de semaines au cours desquelles des prestations de maternité ont été versées est demeuré relativement stable, à 14,5 semaines ou 96,7 % du nombre maximal de semaines admissibles, soit 15 semaines.

3. *Prestations parentales*

Les demandes de prestations parentales se sont accrues de 1,7 %, passant de 211 270 à 214 850 en 2002-2003. Il s'agit de la troisième année consécutive où les demandes de prestations parentales dépassent les demandes de prestations de maternité. Les demandes de prestations parentales (parents biologiques) présentées par des hommes se sont accrues de 25,9 % en 2002-2003, passant de 23 120 à 29 100 (veuillez consulter le graphique 6). Pour la première fois depuis 1997-1998, le nombre de demandes de prestations parentales (parents biologiques) présentées par des femmes a diminué, passant de 185 550 à 182 990, ce qui constitue une baisse de 1,4 %. Cet état de choses témoigne d'une diminution du nombre de demandes de prestations de maternité. Il convient également de noter que le nombre de demandes de prestations parentales pour des adoptions s'est accru de 6,2 % par rapport à la période de référence précédente, passant de 2 600 à 2 760 demandes. C'est la troisième année de suite que survient une augmentation du genre.

Graphique 6 : Prestataires masculins (parents biologiques)



Il s'agit de la première période de référence qui nous permet de mesurer pleinement les dépenses en prestations parentales bonifiées puisque toutes les demandes faites dans la période de référence s'inscrivent sous ce nouveau régime. Le total des paiements de prestations s'est accru de 43,9 % pour s'élever à 1,87 milliard de dollars. Cette hausse est surtout attribuable au fait que les mesures de bonification apportées aux prestations parentales arrivaient à maturité. Les prestations hebdomadaires moyennes versées aux parents biologiques s'élevaient à 314 $, soit une hausse de 2,6 %, tandis que la moyenne des prestations hebdomadaires pour les parents adoptifs atteignait 357 $, une augmentation de 1,8 %

par rapport à la période de référence précédente.

La durée moyenne des prestations parentales (parents biologiques), bien que légèrement plus faible (-1,4 %) qu'en 2001-2002, est demeurée élevée à 27,8 semaines[16] ou 79,4 % de la période d'admissibilité. En combinant ces prestations aux prestations de maternité et à la période de carence, on peut en déduire que les parents biologiques utilisent au moins 85,2 % de l'année entière qui leur est offerte[17]. Les parents adoptifs qui ont présenté une demande ont touché des prestations parentales pendant une durée moyenne de 25,8 semaines ou 73,7 % des semaines admissibles (35 semaines), soit une baisse de 7,8 % par rapport à 2001-2002.

La proportion croissante de demandes de prestations parentales (parents biologiques) présentées par des hommes (de 11,1 % en 2001-2002 à 13,7 % en 2002-2003) montre que les parents partagent les prestations parentales bonifiées. Les femmes, qui continuent à présenter la majorité des nouvelles demandes de prestations parentales (86,3 %), ont touché des prestations (parents biologiques) pendant une moyenne de 30 semaines, comparativement à 13,8 semaines dans le cas des hommes. Fait à noter, la durée moyenne plus faible chez les hommes renforce l'impression selon laquelle la majorité des hommes partagent les prestations.

4. Prestations de maladie

En 2002-2003, le nombre de demandes de prestations de maladie s'est accru de 5,5 % par rapport à la période de référence précédente. Les paiements totaux en prestations de maladie se sont accrus de 7,8 % pour atteindre 719,3 millions de dollars, alors que le niveau moyen des prestations hebdomadaires s'élevait à 276 $, soit une augmentation de 2,0 % par rapport à 2001-2002. Le nombre moyen de semaines pendant lesquelles des prestations de maladie ont été versées est demeuré relativement stable (+2,1 %) à 9,6 semaines, ou 64 % du nombre de semaines admissibles.

Durant la période de référence, les prestations de maladie se sont accrues de 7,1 % chez les femmes et de 3,2 % chez les hommes. Bien que la proportion des prestations de maladie soit demeurée relativement stable (augmentation de 0,9 point de pourcentage) en 2002-2003, les femmes ont continué à présenter la majorité des demandes de prestations de maladie (59 %). Ce type de demandes s'est accru pour tous les groupes d'âge durant la période de référence, à savoir 5,2 % chez les jeunes, 5,3 % chez les travailleurs dans la force de l'âge et 6,4 % chez les travailleurs âgés.

[16] Afin de s'assurer que l'analyse des semaines au cours desquelles on a versé des prestations est fondée sur des demandes terminées, les données concernent toutes les demandes qui commencent au cours de la première moitié de la période de référence.

[17] Le pourcentage d'admissibilité utilisé est calculé comme étant la moyenne des semaines de prestations de maternité et parentales versées qui ont été combinées aux deux semaines de carence, le tout exprimé en proportion de 52 semaines (la durée maximale d'une demande de prestations de maternité/parentales sous le régime de l'assurance-emploi). Veuillez noter qu'il s'agit d'une donnée modérée dans la mesure où la majorité des hommes partagent ces prestations avec leur épouse, ce qui abaisse la moyenne globale. S'il était possible de lier l'utilisation par les couples des prestations de maternité/parentales, nous pourrions alors décrire de façon plus précise l'utilisation globale des nouvelles prestations parentales bonifiées.

Chapitre 3 – Prestations d'emploi et mesures de soutien et Service national de placement

Les activités financées en vertu de la partie II de la *Loi sur l'assurance-emploi* représentent d'importantes contributions qui permettent aux Canadiens d'acquérir les compétences dont iis ont besoin pour réussir sur le marché du travail. Parmi ces activités, mentionnons les services fournis dans le cadre du Service national de placement (SNP) et les Prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS). Elles comprennent également des prestations et des mesures similaires dans les régions où les responsabilités ont été transférées aux gouvernements provinciaux et territoriaux en vertu des Ententes sur le développement du marché du travail (EDMT) et à des groupes autochtones en vertu de la Stratégie de développement des ressources humaines autochtones (SDRHA)[1]. La gamme de ces activités étant variée, celles-ci permettent d'intervenir selon les besoins des clients dans différents contextes du marché du travail et parfois dans des situations d'incertitude économique. Dans le présent chapitre, l'utilisation du terme « PEMS » inclut les prestations et mesures similaires qui sont fournies par les provinces et territoires ainsi que les Ententes sur le développement des ressources humaines autochtones (EDRHA). Les données de 2002-2003 sont comparées à celles de 2001-2002, sauf avis contraire[2].

I. APERÇU

1. *Mesures actives*[3]

La partie II de la *Loi sur l'assurance-emploi* a pour objet d'aider à maintenir un régime d'assurance-emploi durable par la mise sur pied de prestations d'emploi et de mesures de soutien pour les participants et par le maintien d'un Service national de placement pour l'ensemble des Canadiens. En vertu de la partie II de la *Loi sur l'assurance-emploi*, les mesures actives d'emploi sont réparties en deux catégories principales : 1) prestations d'emploi; 2) mesures de soutien appuyant le SNP. Les prestations d'emploi sont offertes seulement aux participants assurés (prestataires actifs et anciens) et comportent en général des interventions de longue durée auprès de la clientèle. Elles s'inscrivent dans le cadre de ce qu'on appelle les « programmes d'emploi ». Ces programmes comprennent les Subventions salariales ciblées (SSC), les prestations accordées au titre du Travail indépendant (TI), les Partenariats pour la création d'emplois (PCE) et le Développement des compétences (DC)[4].

Le Service national de placement a été mis sur pied afin d'aider les travailleurs à trouver des emplois convenables, et les employeurs, à trouver des employés répondant à leurs besoins. Parmi les autres services offerts par le SNP, mentionnons l'orientation professionnelle, la rédaction de curriculum vitæ, l'enseignement de techniques de recherche d'emploi, l'accès à l'information sur le marché du travail (IMT) et d'autres ressources de libre-service. Le Service national de placement fournit aussi, par exemple, du counselling individuel et des Services de groupe d'emploi (SGE) aux personnes qui ont besoin d'aide à ce chapitre.

Trois mesures de soutien ont été établies pour appuyer le SNP. Les Services d'aide à l'emploi (SAE) consistent habituellement en

[1] Pour de plus amples renseignements sur les EDMT et la SDRHA, veuillez consulter les annexes 3.1 et 3.2.

[2] Les chiffres fournis dans le présent rapport peuvent différer de ceux publiés dans le *Rapport ministériel sur le rendement* (RMR) de DRHC. Le RMR se fonde sur des données disponibles à la fin de septembre et ne tient pas nécessairement compte des chiffres de la fin de l'exercice.

[3] Les critères d'admissibilité sont présentés à l'annexe 3.2 et la description des mesures actives est disponible à l'annexe 3.3.

[4] Les apprentis sont présentes comme une composante de Développement des compétences car, dans certaines administrations, les apprentis peuvent recevoir des fonds dans le cadre de Développement des compétences par l'entremise de la partie II de la *Loi sur l'assurance-emploi*. En outre, dans certaines administrations, des fonds sont transférés aux provinces et aux territoires pour couvrir les frais engagés par les provinces par le biais des institutions publiques d'enseignement.

interventions de courte durée et s'adressent à tous les chômeurs. Ces activités sont considérées comme des « services d'emploi ». Les Partenariats du marché du travail sont des mécanismes par lesquels une aide est fournie à des signataires d'ententes de contribution dans le cadre de la planification des ressources humaines ou des rajustements sur le marché du travail. Recherche et innovation (R et I) consiste en recherches sur des façons novatrices d'aider les gens à se préparer à occuper un emploi, à en obtenir un et à le conserver.

2. *Priorités et utilisation des PEMS*

Dans toutes les administrations, on constate que les travailleurs qualifiés sont de plus en plus en demande. On prévoit que, d'ici 2004, 70 % de tous les nouveaux emplois au Canada nécessiteront des études postsecondaires et les personnes qui n'auront pas terminé leur études secondaires ne décrocheront que 6 % des nouveaux emplois. Malgré cette perspective, près de huit millions d'adultes au Canada ont un niveau d'alphabétisme peu ou très peu élevé. Quant aux employeurs, ils attirent régulièrement l'attention sur certaines compétences en pénurie et sur les postes vacants qu'ils ne parviennent pas à combler. Ces faits, combinés aux besoins de groupes particuliers et de certaines collectivités, ont entraîné d'importants investissements dans des activités conçues pour permettre à des personnes de perfectionner leurs compétences et pour les rendre aptes à répondre aux besoins des employeurs.

Comme nous l'avons précisé au chapitre 1, le nombre d'emplois a augmenté de façon importante au cours de 2002-2003. Le taux de chômage, quant à lui, est demeuré relativement stable et n'a presque pas changé par rapport à celui de la période de référence précédente. Dans ce contexte, les priorités suivantes ont été retenues par le Ministère, les provinces et les territoires :

- aider les personnes à recevoir la formation appropriée pour les emplois pertinents, y compris le travail autonome;
- répondre aux besoins des personnes les plus à risque;
- fournir une information précise et à jour sur le marché du travail;
- répondre aux différents besoins des personnes par une gestion équilibrée entre les prestations d'emploi et les mesures de soutien.

Afin de répondre à ces priorités, on a mis de l'avant, en 2002-2003, des orientations qui tiennent compte de l'importance des compétences, de l'apprentissage et des partenariats. Parmi celles-ci, mentionnons :

- l'accent sur des interventions spécialisées dans le domaine du Développement des compétences pour pallier d'éventuelles pénuries de main-d'œuvre;
- des investissements ciblés dans des secteurs en expansion où les perspectives d'emploi sont bonnes;
- un renforcement des liens avec les signataires d'ententes et les organismes communautaires;
- un accent sur la prestation de services de counselling d'emploi aux clients ayant des besoins au chapitre de l'amélioration de l'employabilité;
- des services accrus aux anciens prestataires de l'assurance-emploi.

3. *Clients*

En 2002-2003, 637 754 personnes ont bénéficié des PEMS (l'annexe 3.5 présente les résultats détaillés sur les clients servis). Ce nombre n'inclut pas les personnes qui ont utilisé des ressources de libre-service. On note que les femmes constituent 43,6 % de la clientèle des PEMS, ce qui est un peu plus élevé qu'en 2001-2002. Les clients âgés de 20 à 24 ans constituent, quant à eux, le groupe le plus important, comptant pour 15,5 % de l'ensemble des clients servis. Quant aux travailleurs âgés, leur proportion s'établit à 5,9 %. Enfin, les clients servis ont participé à 895 887 interventions, soit en moyenne 1,4 intervention par personne.

Tableau 1
Clients servis par catégorie de clients Partie II de la *Loi sur l'assurance-emploi*

	2001-2002	2002-2003	Écart
Clients actifs de l'assurance-emploi	356 249 (62,5 %)	396 397 (62,2 %)	+40 148 (+11,3 %)
Anciens clients de l'assurance-emploi	73 487 (12,9 %)	78 214 (12,3 %)	+4 727 (+6,4 %)
Clients non assurés	140 464 (24,6 %)	163 143 (25,6 %)	+22 679 (+16,1 %)
Total	570 200 (100 %)	637 754 (100 %)	+67 554 (+11,8 %)

Malgré un nombre de demandes de prestations d'assurance-emploi moins élevé en 2002-2003 qu'en 2001-2002, on note une augmentation dans toutes les catégories de clients servis par les fonds de la partie II (voir le tableau 1). Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette augmentation. Notons d'abord une amélioration de la saisie des données, notamment la documentation liée à la gestion de cas qui constitue une préoccupation constante des administrations et qui fait l'objet de rappels fréquents pour en souligner l'importance aux bureaux locaux. Aussi, la méthodologie portant sur le dénombrement des prestataires actifs qui participent à des Services de groupe d'emploi a été modifiée quelque peu et a eu pour effet d'augmenter d'environ 20 000 leur nombre, soit 50 % de la hausse des clients servis de cette catégorie. La solidité du marché du travail a également contribué à l'augmentation du nombre de clients servis. En effet, les conditions favorables du marché du travail sont encourageantes pour les chômeurs et donnent lieu à des demandes de services visant à les aider à retourner rapidement sur le marché du travail. Enfin, un autre facteur pouvant expliquer l'augmentation du nombre de clients servis est la sensibilisation. Depuis la réforme de l'assurance-emploi de 1996, on peut présumer que les clients sont de plus en plus informés des activités dans le cadre de la partie II.

Les données sur le nombre de clients non assurés qui ont bénéficié des services d'emploi financés par les fonds de la partie II montrent aussi une augmentation significative (+16,1 %) par rapport à la période précédente. À l'exception du facteur lié aux Services de groupe d'emploi, les facteurs présentés plus haut en ce qui concerne la hausse des clients assurés s'appliquent aussi à celle des clients non assurés. Cette augmentation est notée dans toutes les administrations à l'exception du Nouveau-Brunswick où un nouveau système a été mis en place[5].

Les données sur les clients servis font ressortir qu'en 2002-2003, l'accent a été mis sur les prestataires actifs[6]. Comme l'année dernière, la répartition (excluant les clients non assurés)

[5] Les données ne comprennent pas le Nunavut étant donné le nombre restreint de participants.
[6] Le statut des clients de l'assurance-emploi (prestataires actifs, anciens ou non assurés) est déterminé avant le début des interventions et n'est pas réévalué par la suite, même s'il change en cours de participation.

entre les prestataires actifs et les anciens prestataires est d'environ 80 % et 20 %, respectivement. L'analyse du type de clients est cependant complexe en raison de différents facteurs. Par exemple, des prestataires actifs peuvent avoir pratiquement épuisé leurs prestations dans le cadre de la partie I alors qu'ils débutent des activités dans le cadre de la partie II. De plus, les clients qui participent à des interventions de longue durée risquent davantage d'épuiser leurs prestations de la partie I. Enfin, il importe de souligner que des clients qui participent à des interventions pourraient avoir un double statut (c'est-à-dire qu'ils sont prestataires de l'assurance-emploi et bénéficiaires de l'aide sociale en même temps). Dans certaines administrations, ces clients ont priorité.

La proportion d'anciens prestataires servis varie d'un maximum de 23,5 % en Saskatchewan à un minimum de 9 % en Ontario[7]. L'analyse des données sur le processus de référence permet d'expliquer en partie ces proportions; le processus de référence est plus systématique en ce qui concerne les prestataires actifs que les anciens. Parmi d'autres facteurs importants qui influencent la proportion des clients servis, il faut mentionner les processus de repérage et de référence de la clientèle qui diffèrent grandement d'une administration à l'autre.

Les facteurs financiers méritent aussi d'être considérés, car de nombreuses administrations utilisent déjà tout leur budget ou la majeure partie de celui-ci pour assurer le service aux prestataires actifs et anciens. Ceci pose aussi un défi en termes de repérage et de référence de la clientèle d'anciens prestataires dont la proportion est la plus basse des trois groupes de clients. En effet, la participation des anciens prestataires aux programmes d'emploi est entièrement financée par les fonds de la partie II, ce qui n'est pas le cas des clients actifs de l'assurance-emploi qui reçoivent des prestations de revenu de la partie I. Enfin, notons que les budgets de la partie II sont demeurés à 1,95 milliard de dollars au cours des trois dernières périodes de référence.

4. Groupes désignés

Le tableau 2 et les annexes 3.7 à 3.10 présentent les données détaillées sur la participation des groupes désignés aux PEMS. À l'échelle nationale, le niveau de participation de tous les groupes désignés a légèrement augmenté par rapport à la période de référence précédente. Il convient de rappeler que ces données sont obtenues à partir de l'auto-identification des participants. Elles donnent donc une indication générale des tendances au chapitre de la participation des groupes désignés.

La participation des groupes désignés aux programmes et aux services de même que les changements de 2002-2003 par rapport à 2001-2002 sont décrits ci-dessous.

Tableau 2
Participation des groupes désignés aux interventions liées aux PEMS*

	2001-2002	2002-2003	Écart**
Femmes	44,6 %	45,3 %	+0,7
Personnes handicapées	3,8 %	4,7 %	+0,9
Autochtones	6,6 %	7,1 %	+0,5
Minorités visibles	5,1 %	6,0 %	+0,9

* Source : données des annexes 3.7 à 3.10
** En points de pourcentage

Programmes d'emploi

La participation globale des groupes désignés aux programmes est demeurée à peu près au même niveau qu'en 2001-2002.

[7] Les données du Nunavut sont exclues de cette analyse.

- La participation des femmes aux programmes a augmenté de 0,1 point de pourcentage et représente 35,8 % des interventions. Il est important de noter que les données sur les programmes d'apprentissage où la proportion des femmes est traditionnellement peu élevée contribuent à abaisser leur niveau de participation à l'ensemble des programmes d'emploi. En excluant ces données, le niveau de participation des femmes aux programmes d'emploi est de 45,3 %, ce qui équivaut à environ un point de pourcentage de plus qu'en 2001-2002.
- En ce qui concerne les programmes, la participation des autres groupes désignés est demeurée stable :
  - personnes handicapées →2,3 %;
  - Autochtones →2,5 %;
  - minorités visibles →3,0 % (+0,2 point de pourcentage).

Services d'emploi

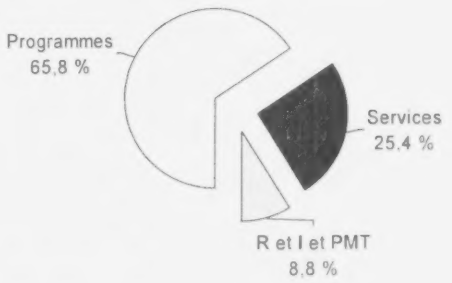
La participation des groupes désignés aux services a augmenté modérément pour chacun de ces groupes, la plus forte hausse touchant les personnes handicapées.

- La participation des femmes s'est accrue de 0,4 point de pourcentage, pour passer à 48,2 %.
- La participation des personnes handicapées a augmenté de 1,0 point de pourcentage, pour passer à 5,4 %.
- Les Autochtones ont accru leur participation de 0,7 point de pourcentage, pour passer à 5,8 %.
- Les membres des minorités visibles ont accru leur participation aux services de 0,9 point de pourcentage pour atteindre 6,9 %.

5. Interventions et activités pancanadiennes

Les « interventions »[8] comprennent la gamme complète des programmes et des services d'emploi offerts dans le cadre des PEMS, les Services de groupe d'emploi et de counselling individuels. De façon générale, la durée des programmes d'emploi est plus longue que celle des services d'emploi, et ces programmes nécessitent un investissement de fonds plus important, tel qu'illustré dans le graphique 1. L'utilisation d'un programme ou service est liée aux besoins et motivations des clients de même qu'aux possibilités qu'offre le marché du travail. Il est ici question des interventions qui ont débuté entre le 1er avril 2002 et le 31 mars 2003.

Graphique 1 : Dépenses



Programmes d'emploi

Au cours de la période de référence, l'utilisation globale des programmes d'emploi a baissé de 4,7 %, ce qui représente 176 576 interventions, par rapport à 185 322 en 2001-2002. Comme on peut le voir au tableau 3, les interventions du Travail indépendant et des

[8] Il est à remarquer que le nombre d'interventions ne représente pas le nombre de clients (personnes) servis. Par exemple, un client peut avoir participé à deux interventions différentes; on comptabilise alors un client mais deux interventions.

Partenariats pour la création d'emplois ont augmenté, mais on observe des diminutions des Subventions salariales ciblées et du Développement des compétences. L'annexe 3.6 présente les données détaillées par région, province et territoire. L'utilisation des types d'interventions varie selon les administrations. À titre d'exemples, on note des hausses importantes des interventions au chapitre du Développement des compétences à Terre-Neuve-et-Labrador de même qu'en Alberta alors que les Subventions salariales ciblées ont augmenté en Nouvelle-Écosse, en Colombie-Britannique et en Alberta.

Tableau 3
Interventions liées aux programmes d'emploi

	2001-2002	2002-2003	Écart
Subventions salariales ciblées	28 651 (15,5 %)	24 566 (13,9 %)	-4 085 (-14,3 %)
Travail indépendant	12 156 (6,6 %)	13 675 (7,7 %)	+1 519 (+12,5 %)
Partenariats pour la création d'emplois	10 073 (5,4 %)	10 520 (6,0 %)	+447 (+4,4 %)
Développement des compétences – Réguliers	93 222 (50,3 %)	86 926 (49,2 %)	-6 296 (-6,8 %)
Développement des compétences – Apprentis	41 220 (22,2 %)	40 889 (23,2 %)	-331 (-0,8 %)
Total	185 322 (100 %)	176 576 (100 %)	-8 746 (-4,7 %)

La baisse générale du nombre d'interventions relatives aux programmes peut être influencée par le fait que, dans des conditions favorables du marché du travail, les gens préfèrent tirer parti des débouchés plus nombreux plutôt que d'investir du temps pour participer à des programmes de longue durée. L'augmentation significative (18,4 %) du nombre d'interventions émanant des services d'emploi qui aident les clients aptes à retourner au travail rapidement s'inscrit dans cette hypothèse. La diminution du nombre de nouvelles demandes de prestations résultant des conditions favorables du marché du travail est un autre facteur qui influence cette baisse puisque le nombre de clients potentiels s'en trouve réduit. Parmi les autres facteurs qui entrent en ligne de compte, mentionnons la hausse des coûts associés à la formation ainsi que d'autres éléments inflationnistes. Les résultats à venir des évaluations pourraient fournir davantage d'information sur l'utilisation des programmes et des services.

Même si le nombre d'interventions a diminué en ce qui concerne les programmes, les dépenses afférentes, quant à elles, ont légèrement augmenté (1,2 %) pour atteindre 1,27 milliard de dollars. Toutefois, les dépenses relatives aux Partenariats pour la création d'emplois, au Travail indépendant et aux Subventions salariales ciblées reflètent les variations d'activités au chapitre des interventions, puisque celles-ci ont augmenté dans le cas des Partenariats pour la création d'emplois et du Travail indépendant alors qu'elles ont diminué pour les Subventions salariales ciblées. Il convient aussi de mentionner que 408,9 millions de dollars de fonds de la partie I ont été versés à des personnes lors de leur participation au Travail indépendant, aux Partenariats pour la création d'emplois et au Développement des compétences (voir l'annexe 3.11).

Les interventions dans le cadre du Développement des compétences et de l'Apprentissage comptaient pour 72,4 % des programmes, ce qui montre l'importance que les provinces, les territoires et le Ministère accordent à la formation. Le Développement des compétences représentait environ la moitié des interventions provenant des programmes.

Toujours à l'échelle nationale, les dépenses associées au Développement des compétences sont quant à elles demeurées stables, malgré

une baisse des activités d'intervention. En plus des facteurs dont il est question plus haut, le Développement des compétences comporte en général de plus longues interventions s'échelonnant sur plus d'une année financière, ce qui oblige à reporter les dépenses d'une année à l'autre, alors que l'intervention est comptabilisée seulement dans la première année.

Tableau 4
Dépenses engagées pour les programmes d'emploi
(en milliers de dollars)*

	2001-2002	2002-2003	Écart
Subventions salariales ciblées	111 308 $ (8,9 %)	108 395 $ (8,6 %)	-2 913 $ (-2,6 %)
Travail indépendant	125 192 $ (10,0 %)	133 972 $ (10,6 %)	+8 780 $ (+7,0 %)
Partenariats pour la création création d'emplois	69 217 $ (5,5 %)	77 874 $ (6,2 %)	+8 657 $ (+12,5 %)
Développement des compétences	945 486 $ (75,6 %)	945 668 $ (74,7 %)	+182 $ (0,0 %)
Total	1 251 203 $ (100 %)	1 265 909 $ (100 %)	+14 706 $ (+1.2 %)

* Les annexes 3.11 à 3.13 contiennent les détails des dépenses pour toutes les PEMS

L'analyse des données reportées au début de 2002-2003 et de 2003-2004 démontre que celles-ci sont relativement stables dans la plupart des régions en régime de co-gestion et en Ontario. Par contre, les données reportées du début de 2002-2003 étaient plus élevées en Ontario et en Colombie-Britannique, soit les deux régions où les budgets sont les plus élevés. Cette situation a contribué à limiter le nombre de nouvelles interventions de programmes en 2002-2003. Les dépenses du Développement des compétences dépendent également du coût de la formation qui a augmenté dans un certain nombre de provinces ou territoires.

Les interventions d'Apprentissage ont augmenté modérément à Terre-Neuve-et-Labrador, à l'Île-du-Prince-Édouard, en Nouvelle-Écosse et en Alberta et ont connu de légères baisses dans la plupart des autres provinces et territoires, de sorte que, dans l'ensemble, leur nombre est demeuré semblable à celui de 2001-2002.

Participants aux programmes selon l'âge

Une analyse plus approfondie des programmes a permis de relever certaines tendances d'utilisation selon l'âge. Les jeunes (moins de 25 ans) comptaient pour environ 45 % des nouvelles interventions d'Apprentissage en 2002-2003. Le groupe des personnes âgées de 25 à 29 ans représentait quant à lui 26 % des interventions dans ce domaine. Par contre, le groupe des personnes âgées de 45 à 54 ans comptait pour seulement 3,1 % des interventions d'Apprentissage, et les travailleurs âgés (plus de 55 ans), pour seulement 0,4 %.

De même, les personnes âgées de moins de 25 ans ont été moins nombreuses que les autres à participer à une intervention du Travail indépendant. Le niveau de participation au Travail indépendant des personnes âgées de 35 à 39 ans (18,7 %) est le plus élevé alors que le plus faible se trouve chez celles de 24 ans ou moins (4,6 %).

Services d'emploi et autres mesures de soutien au SNP

Les services d'emploi sont accessibles à tous les Canadiens en chômage qui ont besoin d'aide pour retourner au travail, sans égard à leur admissibilité à l'assurance-emploi. L'accès à ces services est important pour ceux qui ont été absents du marché du travail durant une période prolongée ou pour des personnes qui arrivent sur le marché du travail canadien, dont les nouveaux immigrants. Les services dont il est question dans

cette section concernent les personnes qui ont communiqué avec un gestionnaire de cas ou qui ont participé à des Services de groupe d'emploi.

Les interventions liées aux services ont augmenté de 18,4 % en 2002-2003 par rapport aux données enregistrées en 2001-2002. Cette hausse a porté le nombre d'interventions en matière de services à 702 361 en 2002-2003, par rapport à 593 437 en 2001-2002 (voir l'annexe 3.6 qui présente la répartition des interventions par région, province et territoire). Le nombre d'interventions a augmenté dans tous les domaines, les plus fortes hausses ayant été enregistrées pour les Services de groupe d'emploi (51,5 %) et les Services d'aide à l'emploi (19,6 %). Il faut toutefois noter que la répartition entre les Services de groupe d'emploi et les Services d'aide à l'emploi est approximative en raison du fait que certaines administrations ne peuvent distinguer précisément entre les deux. Enfin, les interventions en matière de services ne présentent aucune tendance particulière quant à l'âge.

Tableau 5
Interventions liées aux services d'emploi

	2001-2002	2002-2003	Écart
Services d'aide à l'emploi	356 544 (60,1 %)	426 400 (60,7 %)	69 856 (+19,6 %)
Services de groupe d'emploi	70 275 (11,8 %)	106 448 (15,2 %)	+36 173 (+51,5 %)
Counselling individuel	158 469 (26,7 %)	161 005 (22,9 %)	+2 536 (+1,6 %)
Supplément de retour au travail (Québec seulement)	8 149 (1,4 %)	8 508 (1,2 %)	+359 (+4,4 %)
Total	593 437 (100 %)	702 361 (100 %)	+108 924 (+18,4 %)

L'augmentation sensible des services par rapport à l'année dernière mérite d'être analysée plus à fond. L'utilisation accrue des services peut être favorisée lorsque les conditions du marché du travail sont bonnes. Souvent, les clients qui sont aptes à travailler veulent tirer profit des conditions favorables du marché du travail et ne demanderont qu'un service d'emploi de courte durée. Les explications fournies à la section 3, qui porte sur les clients, s'appliquent aussi à l'augmentation des services. Il s'agit des améliorations dans la saisie des données et du rajustement méthodologique dans le calcul des participants aux Services de groupe d'emploi.

Quant aux dépenses liées aux Services d'aide à l'emploi, elles se chiffrent à 485,2 millions de dollars en 2002-2003, ce qui représente une augmentation de 6,0 % par rapport à 2001-2002, année où les dépenses s'établissaient à 457,8 millions de dollars. Ces données indiquent donc une augmentation réelle des activités[9].

En plus des services assistés dont il est question, les clients ont accès à des options du libre-service du SNP. Ces services comprennent les produits relatifs à l'information sur le marché du travail et le Guichet emplois. Les données sur les options libre-service indiquent qu'au cours de 2002-2003, il y a eu 52 millions de sessions des utilisateurs du Guichet emplois et 155 058 offres d'emploi ont été affichées par les employeurs au moyen du Guichet emplois pour les employeurs.

[9] Les dépenses liées aux Services de groupe d'emploi et au counselling individuel sont inscrites dans les budgets d'exploitation internes et dans le cadre des Services d'aide à l'emploi dans certaines administrations. Aucun poste budgétaire n'est spécialement consacré à ces activités.

Tableau 6
Dépenses – Services d'emploi et autres mesures de soutien au SNP
(en milliers de dollars)

	2001-2002	2002-2003	Écart
Services d'aide à l'emploi	457 769 (71,2 %)	485 151 (73,6 %)	27 382 (+6.0 %)
Partenariats du marché du travail	177 770 (27,6 %)	165 918 (25,2 %)	11 852 (-6,7 %)
Recherche et Innovation	4 075 (0,6 %)	3 533 (0,5 %)	542 (-13,3 %)
Supplément de retour au travail (Québec seulement)	3 587 (0,6 %)	4 188 (0,6 %)	601 (+16,8 %)
Total	643 201 (100 %)	658 790 (100 %)	15 589 (+2,4 %)

Activités de rajustement

Dans le cadre des Partenariats du marché du travail, des activités de rajustement peuvent répondre aux besoins des employés dans des industries ou des secteurs en difficulté. De telles activités peuvent viser un éventail de besoins à court et à moyen terme, incluant l'aide aux travailleurs mis à pied qui cherchent à retourner rapidement sur le marché du travail, à améliorer leur niveau d'éducation ou à perfectionner leurs compétences. À titre d'exemple, en Colombie-Britannique, des activités de rajustement ont été entreprises pour aider diverses collectivités à s'adapter aux fermetures d'entreprises dans le secteur forestier. De telles activités les ont aidées à réduire leur dépendance face à ce secteur et à profiter d'autres possibilités comme l'écotourisme. En Ontario, de l'aide a été fournie pour l'adaptation de personnes aux fermetures d'usines dans le secteur de la fabrication d'automobiles. On a également mis sur pied des activités pour aider les personnes touchées économiquement par les effets du Syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS). Le *Rapport de contrôle et d'évaluation 2004* fera état d'exemples d'activités de rajustement relatives au SRAS.

Activités pancanadiennes

Les activités pancanadiennes sont de portée nationale ou multirégionale. Parmi ces activités, mentionnons celles qui permettent de réagir aux problématiques ou situations particulières touchant le marché du travail dans l'ensemble du pays ou dans une région importante. On compte aussi des activités de développement du marché du travail qui revêtent une importance nationale ou permettent d'améliorer le fonctionnement du marché du travail au Canada. Parmi celles-ci, notons les suivantes : le soutien à la mobilité interprovinciale de la main-d'œuvre, la promotion et le soutien de partenariats nationaux dans différents secteurs et les systèmes nationaux d'information sur le marché du travail et de services de placement. Les principales activités entreprises dans le cadre des programmes pancanadiens relèvent de la Stratégie de développement des ressources humaines autochtones (SDRHA), des Initiatives de partenariats sectoriels, des programmes pour les jeunes ainsi que des travaux effectués par la Direction générale de la recherche appliquée.

Dans le cadre de la réponse du gouvernement du Canada aux recommandations de la Commission royale sur les peuples autochtones, la SDRHA a reçu un budget de 1,6 milliard de dollars répartis sur cinq ans (de 1999-2000 à 2003-2004) afin d'aider les communautés et les organismes autochtones dans le développement et la mise en œuvre de leurs propres programmes d'emploi et de ressources humaines. En 2002-2003, environ 90 millions de dollars provenant du budget pancanadien ont été affectés à la SDRHA qui permet d'élargir les débouchés pour les Autochtones au Canada. La

SDRHA aide les autochtones à se préparer à travailler, à obtenir un emploi et à le conserver en mettant l'accent sur l'aide aux jeunes, aux Autochtones vivant hors réserves et aux personnes handicapées. Les activités de la SDRHA sont menées en partenariat avec les provinces ou les territoires, le secteur privé et le Conseil sectoriel de développement des ressources humaines autochtones.

D'autres activités pancanadiennes, telles que celles qui sont financées dans le cadre des PMT, ont servi à soutenir des conseils sectoriels gérés par des partenaires de l'industrie (employeurs et travailleurs) dans des secteurs d'activité économique définis. On cherche ainsi à cibler des problèmes et à y trouver des solutions au chapitre des ressources humaines et face aux défis liés à l'apprentissage et aux compétences dans différents secteurs du marché du travail canadien. Les conseils sectoriels représentent l'industrie et les partenaires qui couvrent plusieurs secteurs économiques variés à travers le Canada, tels que les soins aux enfants, l'environnement et le textile. Ils mettent aussi sur pied des projets novateurs pour s'assurer que les compétences développées par le secteur de l'éducation répondent aux besoins de l'industrie et que l'accès et les possibilités d'apprentissage continu sont améliorés. Par exemple, en 2002-2003, le conseil sectoriel du tourisme a débuté un projet de « livraison électronique » qui aide ce secteur grâce à l'accès à l'apprentissage continu, à l'information sur le marché du travail et à l'évaluation des acquis.

L'Initiative de partenariats sectoriels (IPS), maintenant connue sous le nom de *Programme des conseils sectoriels*, a été la première source de financement grâce à laquelle une diversité d'information sur le marché du travail et les carrières de même que des produits de recherches ont été mis à la disposition de l'industrie pour aider les employeurs et les entreprises à faire face aux défis en matière de ressources humaines, de compétences et d'apprentissage qui touchent le marché du travail canadien. L'IPS a aussi aidé au développement et à la distribution d'un bon nombre de produits d'information sur les carrières visant à faciliter l'intégration et la progression des jeunes Canadiens sur le marché du travail.

Les jeunes bénéficient également d'un financement d'appui à l'initiative *Sensibilisation jeunesse*, qui consiste en des activités de gestion, de sensibilisation et de planification des ressources humaines permettant d'aider les employeurs et les collectivités à se préparer et à satisfaire aux exigences du marché du travail et des jeunes. Ces activités portent sur des défis communs au marché du travail des jeunes dans les différentes administrations. Circuit Carrières et Compétences Canada sont des exemples d'activités financées dans le cadre de cette initiative.

Circuit Carrières aide à renforcer le service aux jeunes par l'établissement d'un réseau de personnes et d'organisations à travers le Canada. Ce réseau donne accès à de l'information, à des ressources, au développement professionnel et à différents services de soutien. Cette initiative aide les jeunes à explorer l'apprentissage, le travail, les choix de carrière et à bâtir leur avenir avec succès.

Compétences Canada travaille en partenariat avec des employeurs, des éducateurs, des représentants des syndicats et les gouvernements pour repositionner le commerce et les professions techniques comme premier choix de carrière pour les jeunes Canadiens afin de maintenir des compétences nécessaires sur le marché du travail. Par le biais de concours annuels de niveau provincial, territorial, national et international, Compétences Canada aide à faire connaître ces

professions aux jeunes, aux parents et aux éducateurs.

En plus des projets financés aux termes des Partenariats du marché du travail, des projets de Recherche et Innovation visent à déterminer de meilleurs moyens d'aider les gens à se préparer à travailler, à obtenir un emploi ou à le conserver et à devenir des participants productifs sur le marché du travail. Ces initiatives prennent forme d'expérimentation de nature sociale, basée sur une conception de recherche aléatoire. Les répercussions du projet sont évaluées en comparant les résultats obtenus par les participants qui reçoivent des incitatifs financiers et des services (groupe de participants) et ceux qui reçoivent des prestations et des services réguliers (groupe de comparaison). Les projets de Recherche et Innovation fournissent la preuve de ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas bien dans la perspective des budgets du gouvernement, des participants aux programmes et de la société.

II. RÉSULTATS

Les résultats présentés dans cette section sont répartis en deux catégories :

- Retours au travail et prestations non versées;
- Résultats par intervention.

1. Retours au travail et prestations non versées

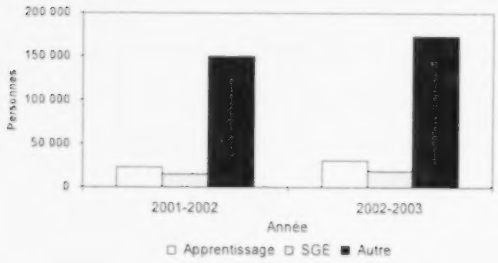
Les PEMS sont conçues pour obtenir de meilleurs résultats liés à l'emploi et améliorer l'employabilité des personnes, grâce à l'acquisition de compétences, à l'amélioration des connaissances, à l'accès à des possibilités d'expérience professionnelle et d'autres avantages. Les résultats des régions, des provinces et des territoires sont tributaires des particularités du marché du travail local ou régional et des stratégies de prestation de services qui sont mises en œuvre. Il importe aussi de noter que certaines interventions pour lesquelles les dépenses sont engagées au cours d'une année ne donnent des résultats que l'année suivante. Par conséquent, il se peut que les résultats de l'exercice en cours ne correspondent pas aux dépenses engagées pendant cette période. Pour ces différentes raisons, il n'est pas recommandé de comparer les résultats des différentes administrations. Il serait préférable de comparer les résultats en fonction du rendement passé et/ou des cibles établies.

Les « retours au travail » et les « prestations non versées » ont été désignés comme indicateurs de succès à court terme pour les clients participant aux PEMS, à l'Apprentissage, aux Services de groupe d'emploi et au Counselling individuel. Il est important de noter que ces indicateurs sont bruts et ne mesurent pas les répercussions nettes des programmes et des services. L'indicateur « retours au travail » fait état du nombre de participants assurés qui occupent un travail salarié et qui ont reçu du soutien par le biais de la partie II de l'assurance-emploi. Quant à l'indicateur des « prestations non versées », son calcul consiste à faire la différence entre le montant maximal des prestations régulières de revenu dans le cadre de la partie I que peut toucher un prestataire et le véritable paiement de telles prestations. Ces résultats ne doivent donc pas être interprétés comme des économies, étant donne qu'ils dépassent largement le montant qui pourrait représenter des économies potentielles. De plus, la plupart des prestataires d'assurance-emploi en vertu de la partie I ne reçoivent en moyenne que les deux tiers des prestations auxquelles ils ont droit.

Tel que précisé au chapitre 1, il y a eu au pays une forte croissance économique et un rendement robuste au sein du marché du travail pendant la période de référence. Les résultats découlant des mesures liées à la partie II de la *Loi sur l'assurance-emploi* s'inscrivent aussi dans cette tendance puisque les « retours au travail » et les « prestations non versées » ont augmenté sensiblement par rapport à 2001-2002. Dans le cas des clients autres que les Autochtones, les « retours au travail » ont augmenté de 18,1 % pour atteindre 221 943 en 2002-2003, par rapport à 187 938 en 2001-2002. Les « prestations non versées », quant à elles, affichent une augmentation encore plus importante, soit 25,2 %, pour atteindre 814,5 millions de dollars par rapport à 650,8 millions de dollars pour la période de référence (voir l'annexe 3.14).

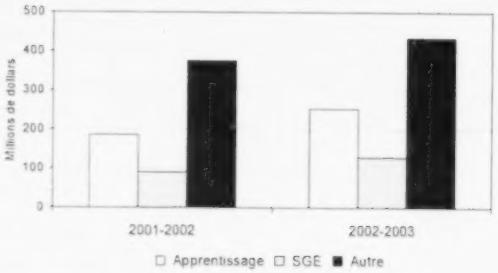
Dans certaines administrations, les résultats ont dépassé de façon significative les cibles établies. Par exemple, les résultats pour la Saskatchewan représentaient près du double de l'objectif fixé.

Graphique 2 : Retours au travail



Les graphiques 2 et 3 présentent les résultats des deux indicateurs et sont répartis selon les catégories suivantes : Apprentissage, Services de groupe d'emploi et Autre[10]. Cette catégorisation est utilisée à cause des différences importantes dans la nature des activités. Comme on peut le voir dans ces graphiques, les résultats de toutes les catégories ont augmenté de 2001-2002 à 2002-2003. Ces données détaillées font ressortir que la hausse des prestations non versées et des retours au travail était beaucoup plus importante pour les Services de groupe d'emploi et l'Apprentissage que dans toutes les Autres interventions. Les Services de groupe d'emploi et l'Apprentissage ont connu des augmentations respectives de 22,5 % et de 30,4 % dans le cas des retours au travail alors que, pour les Autres PEMS, la hausse a été de 15,7 %. Quant aux prestations non versées générées par les Services de groupe d'emploi et l'Apprentissage, elles ont augmenté de 41,0 % et de 36,0 % respectivement, par rapport à 16,0 % pour les autres interventions.

Graphique 3 : Prestations non versées



L'apprentissage est un outil important pour pallier aux pénuries de main-d'œuvre. Tel que noté à l'annexe 6, pour encourager ce type d'activité, le Ministère a éliminé le délai de carence dans l'établissement des périodes de prestations de la partie I lors de la participation subséquente à des interventions d'apprentissage. L'analyse des résultats associés à ce type d'activité doit cependant tenir compte du fait que les apprentis retournent habituellement au travail en raison de la nature du programme. Celui-ci comporte une composante en classe et une en milieu de travail qui, souvent, est déterminée avant que le programme ne débute, de sorte que les apprentis savent en général qu'ils retourneront

[10] La catégorie Autre comprend les PEMS énumérées à l'annexe 3.3.

en emploi une fois leur formation terminée. Par conséquent, on s'attend à ce que les résultats des apprentis soient supérieurs à ceux des personnes visées par les autres interventions.

L'augmentation importante des résultats observés dans les Services de groupe d'emploi est directement liée à la hausse du nombre d'interventions des Services de groupe d'emploi. Ce type d'intervention s'adresse à des personnes aptes à retourner rapidement au travail et est généralement effectué au cours des premières semaines suivant une demande de prestations d'assurance-emploi. Une référence rapide aux Services de groupe d'emploi génère un plus grand potentiel de prestations non versées. Ceci est d'autant plus vrai lorsque les conditions du marché du travail sont favorables, car plus les clients bénéficient des Services de groupe d'emploi, plus les résultats possibles sont importants. Contrairement aux résultats obtenus lors des autres interventions, les résultats des Services de groupe d'emploi ne portent que sur les clients qui n'ont participé qu'à ce type d'intervention.

La rapidité du service aux clients est un autre facteur important qui contribue à générer des prestations non versées. Une analyse des données administratives indique qu'environ 50 % des prestataires actifs d'assurance-emploi servis par le biais des fonds de la partie II reçoivent le service dans les 15 semaines suivant le dépôt d'une demande. Dans environ la moitié des cas, les prestataires actifs débutent une intervention dans les 10 premières semaines. Ceci est étroitement lié aux processus de référence en place dans les différentes administrations.

Les activités entreprises dans le cadre de la Stratégie de développement des ressources humaines autochtones ont également donné de meilleurs résultats par rapport à la période de référence précédente. Les retours au travail et les prestations non versées ont augmenté de 10,3 % et de 10,4 % respectivement, pour atteindre 8 219 retours au travail et 15,2 millions de dollars en prestations non versées. De telles augmentations ont été notées dans les trois derniers rapports. Ces résultats s'expliquent par une meilleure compréhension des programmes et par une amélioration de la prestation des services au Ministère et dans les organismes autochtones. La qualité de la saisie des données a également contribué à ces résultats.

Les retours au travail et les prestations non versées pour tous les clients des PEMS (les Autochtones et les autres) se chiffraient à 229 282 et à 827,1 millions de dollars respectivement[11].

2. Retours au travail par intervention

Comme en 2001-2002, les données sur les résultats de 2002-2003 indiquent qu'environ 74 % des personnes qui sont retournées au travail après avoir participé à des PEMS ont bénéficié d'une seule intervention. Aux fins de l'analyse des cas où plus d'une intervention a été utilisée (26 %), il a fallu établir une hiérarchie des résultats afin de lier les résultats et les personnes. Ainsi, les résultats ont-ils été associés à la dernière intervention à laquelle la personne a participé. Par exemple, une personne qui a pris part à une intervention de services comme des Services d'aide à l'emploi, suivi d'un programme comme le Développement des compétences sera classée dans la catégorie des interventions de

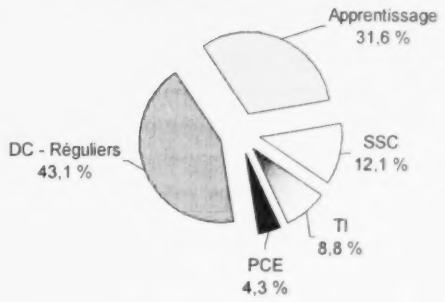
[11] Un certain nombre de retours au travail et de prestations non versées peut être lié à la SDRHA et aux programmes (réguliers) à l'intention des non-Autochtones. Afin d'éviter un double compte, on a compilé seulement un résultat par client. Par conséquent, le total présenté ici ne correspond pas à l'addition des résultats pour les PEMS régulières à ceux de la SDRHA.

Développement des compétences seulement. Le lien entre les retours au travail et les interventions permet de dresser un portrait plus complet des données sur les résultats, mais ne vise pas à évaluer leur efficacité. De plus, comme les interventions liées à ces résultats incluent des activités entreprises au cours de l'exercice précédent, il n'est pas possible pour le moment d'établir un ratio d'emploi pour les programmes et les services à même les données du présent rapport. Il n'est donc pas recommandé d'établir de comparaison entre les programmes et les services.

En 2002-2003, 45,3 % des retours au travail étaient générés par les programmes, et 54,7 % par les services offerts aux clients qui sont aptes à travailler (voir l'annexe 3.15). Ces données sont semblables à celles enregistrées en 2001-2002, année où les programmes comptaient pour 48 % des retours au travail, et les services, pour 52 %. Les retours au travail dans ces deux catégories ont augmenté de 24,5 % et de 11,4 % respectivement.

Comme dans la période de référence précédente, les programmes de Développement des compétences et d'Apprentissage comptaient pour la majeure partie des retours au travail générés par les programmes. Comme le révèle le graphique 4, le Développement des compétences, à lui seul, comptait pour 43,1 % des retours au travail liés aux programmes, alors que l'Apprentissage comptait pour 31,6 %.

Graphique 4 : Répartition des interventions liées aux programmes d'emploi



3. Prochaines étapes

De plus amples informations sont disponibles au chapitre 5 en ce qui concerne les répercussions des PEMS. Celles-ci sont basées sur les résultats préliminaires des évaluations sommatives de Terre-Neuve-et-Labrador, de la Colombie-Britannique et du Québec. D'autres évaluations sommatives sont actuellement en cours et le *Rapport de contrôle et d'évaluation 2004* en fera état.

Le présent chapitre fournit une mise à jour sur les services de l'assurance-emploi et les initiatives visant à améliorer et moderniser la prestation de services aux Canadiens ainsi qu'à rehausser sa qualité.

- 2,9 millions de demandes initiales et renouvelées de prestations d'assurance-emploi ont été traitées
- 65 % des premiers chèques de prestations ont été versés dans les 28 jours suivant la demande initiale
- En mars 2003, 17,4 % des prestataires ont choisi de présenter leur demande par Internet
- 20 millions de déclarations du prestataire ont été remplies à l'aide du système téléphonique automatisé (Télédec) au cours du dernier exercice
- 68 % des prestataires ont choisi de recevoir leurs paiements par dépôt direct
- Le Télémessage de l'Assurance, un système d'information automatisé, a répondu à 11,4 millions de demandes de renseignements des clients en mesure de chercher les renseignements eux-mêmes
- Les employés des centres d'appels de l'assurance-emploi ont répondu à environ 6,5 millions de demandes de renseignements et de transactions
- 98 % des prestataires admissibles ont soumis leurs déclarations de quinzaine en utilisant le système Télédec
- 96 % des demandes reçues sont traitées sans erreur
- 84 % des appels présentés aux conseils arbitraux sont inscrits au rôle dans les 30 jours suivant la réception de la lettre d'appel
- 8 000 employés dévoués, répartis dans 320 points de service au Canada, sont affectés à l'application du régime d'assurance-emploi.

I. AMÉLIORATIONS À LA PRESTATION DES SERVICES

1. *Modernisation du service pour les Canadiens*

La Modernisation du service pour les Canadiens (MSC) est une initiative qui s'échelonne sur plusieurs années et dont l'objectif est d'améliorer la qualité du service fourni aux Canadiens au moyen d'une approche intégrée qui permet la prestation de services axés sur le citoyen.

Chaque interaction avec un citoyen est une occasion de mieux le connaître et le servir, tout en préservant la confidentialité de ses renseignements personnels. L'objectif de cette approche est d'accroître la satisfaction du client à l'égard du service en lui permettant d'obtenir de meilleurs résultats tout en améliorant les politiques et les programmes.

2. *Services de l'assurance-emploi aux particuliers*

RHDC s'est engagé à offrir aux Canadiens le choix entre divers modes de prestation de services dans un réseau intégré et rapide. En 2002-2003, nous avons réalisé d'énormes progrès en vue de moderniser le réseau de prestation de services. Nous avons élargi la gamme des modes de prestation pour les services couramment demandés par les clients. Ceux-ci sont offerts selon les quatre modes suivants : par téléphone, par Internet, en personne et par la poste.

Information et demandes de renseignements

De nouvelles manières d'élargir l'offre de services de RHDC continuent d'être conçues et mises en œuvre pour fournir aux clients de l'information répondant à leurs besoins et à leur situation par des modes variés de prestation de services.

Par le biais des centres d'appels, les prestataires peuvent renouveler leur demande et être informés des décisions les concernant. Pour les questions plus complexes, ils ont accès à des spécialistes qui se trouvent dans des Centres de ressources humaines du Canada (CRHC). Le Télémessage-Assurance, un système d'information automatisé qui est constamment amélioré, fournit les détails des paiements et

les réponses aux demandes de renseignements généraux. En outre, un plan pour positionner les centre d'appels de l'assurance-emploi et des Programmes de la sécurité du revenu vers l'avenir a été mis en place. Ce plan prévoit les étapes à franchir pour harmoniser les services offerts et évaluer les indicateurs de performance.

Des mises à jour supplémentaires ont été apportées à Télédec, un système automatisé de déclarations par téléphone. Grâce à ces améliorations, le nombre de déclarations de quinzaine faites par téléphone a augmenté de 12 millions au cours du dernier exercice. Le nombre de paiements effectués par dépôt direct a totalisé 19 millions. Ces services permettent de verser les prestations plus rapidement qu'à l'ère des processus papier.

Il est également possible d'obtenir une réponse par courriel à une demande de renseignements généraux. En 2002-2003, on a répondu de cette manière à 26 000 demandes de renseignements généraux ne se rapportant pas uniquement à des demandes d'assurance-emploi; il s'agit d'une augmentation de 62 % en comparaison avec la même période l'an dernier. En novembre 2002, un Système de gestion de réponse aux courriels a été mis en place pour améliorer ce service et garantir des réponses uniformes aux questions fréquemment posées.

Avec l'arrivée de la communication par courriel, le nombre de visiteurs du site Web de l'assurance-emploi a augmenté de plus de 200 % au cours du dernier exercice, par rapport au précédent. L'option « Contactez-nous » sur le site a été améliorée pour offrir un plus large accès aux différents services de l'assurance-emploi accessibles par Internet. La navigation et le contenu de l'ensemble du site Web ont été améliorés pour fournir un service utile qui répond aux attentes des visiteurs.

Bien que l'on fasse énergiquement la promotion des services électroniques, les citoyens peuvent toujours obtenir des services en personne dans les CRHC. Une série de publications d'information et de services en personne sont offerts dans chacun de nos 320 points de service. Lorsque de l'information spécialisée est nécessaire pour de vastes groupes de personnes, les services de liaison avec le public fournissent leur appui Au besoin, des représentants de RHDC donnent des séances d'information collectives dans des lieux opportuns. Les employeurs, les syndicats et les groupes d'intérêt font bon usage de ces services, réduisant ainsi les délais de traitement et améliorant la qualité du service.

Les produits de communication et les formulaires sont constamment adaptés pour soutenir les clients grâce aux services électroniques, aux modifications législatives et aux options toujours plus nombreuses de prestation de services. Tous les produits de communication existent dans les deux langues officielles. Les clients qui ne sont pas familiers avec les services électroniques reçoivent le service en personne et l'appui qui convient à leurs besoins.

Demandes de prestations

Le lancement national d'Appli-Web de l'assurance-emploi, qui permet aux prestataires de demander des prestations par Internet, a eu lieu en avril 2002. Le taux d'utilisation de 17 % au cours de la première année montre que nos clients apprécient cette application.

L'application offre les caractéristiques suivantes :

- écrans interactifs de recherche de faits, par exemple lorsqu'un prestataire a quitté volontairement un emploi ou a été congédié;
- transmission sécurisée de l'information.

Les utilisateurs d'Appli-Web bénéficient d'un index de A à Z, des écrans de la foire aux questions, des écrans d'aide et du centre de dépannage accessible par numéro sans frais. Lors d'une enquête à la sortie auprès des utilisateurs d'Appli-Web, leur taux de satisfaction global atteignait de 8,5 sur 10.

Un formulaire adapté a été créé pour favoriser l'utilisation d'Appli-Web lorsqu'un grand nombre de personnes sont mises à pied par le même employeur. Ce formulaire peut être utilisé lors des séances de cueillette d'information afin de garantir un service de la plus haute qualité et un traitement efficace des demandes.

Conformément à l'initiative de Modernisation du service pour les Canadiens, les kiosques d'information dans les CRHC sont présentement transformés en postes d'accès Internet pour les citoyens (PAIC). Ces postes permettront aux clients de présenter des demandes d'assurance-emploi à l'aide d'Appli-Web. En 2002-2003, environ 50 à 60 % des kiosques ont été transformés dans chaque région. Les PAIC remplissent une fonction importante : ils permettent aux citoyens d'accéder à Internet et aux services gouvernementaux en ligne. De plus, des représentants de RHDC sont sur place pour aider certaines personnes à faire leur première expérience d'utilisation de services automatisés et en ligne.

Dans la majorité des cas, les prestataires qui ont déjà fait une demande de prestations au cours du dernier exercice sont en mesure de la renouveler facilement et rapidement par téléphone. En Colombie-Britannique et à Terre-Neuve-et-Labrador des projets pilotes permettent aux demandeurs des régions éloignées de présenter leur demande initiale par téléphone.

Déclaration de quinzaine et paiement

Pendant qu'ils reçoivent des prestations d'assurance-emploi, la plupart des prestataires sont tenus de présenter une déclaration de quinzaine sur leur rémunération et leur situation quant au chômage. RHDC encourage l'utilisation de Télédec, un service automatisé sans frais de déclaration par téléphone. Lorsqu'il est combiné au dépôt direct, ce service permet aux clients d'obtenir un paiement rapide et fiable tout en réduisant les frais d'imprimerie et de poste. Il rend également le processus de déclaration plus efficient et efficace.

Si Télédec présente des difficultés à un client durant les heures d'ouverture des bureaux, l'appel est transféré à un représentant du centre d'appels. Cette année, les heures d'ouvertures ont été modifiées pour permettre aux prestataires de faire leurs déclarations à partir de 8 h le vendredi. On s'assure ainsi que les prestataires reçoivent de l'aide lorsqu'ils en ont besoin.

On prépare actuellement la déclaration par Internet qui devrait être possible en 2003-2004. Cette fonctionnalité offrira aux prestataires davantage de choix quant aux modes de prestation de services tout en réduisant les dépenses associées aux lignes téléphoniques sans frais nécessaires pour les déclarations par téléphone.

Les bénéficiaires de prestations de maternité et parentales sont exemptés de la déclaration de quinzaine. Ces clients s'engagent à prévenir RHDC si un changement de situation a des répercussions sur leur admissibilité aux prestations.

Volume de travail

L'assurance-emploi met l'accent sur le versement de l'aide financière aux prestataires le plus rapidement possible, à partir du jour où ils deviennent admissibles ou perdent leur emploi, peu importe quand ils déposent leur demande. Pour cette raison, l'un des plus importants indicateurs de rendement de l'assurance-emploi mesure la rapidité avec laquelle les prestataires sont avisés de leur admissibilité et le paiement effectué dans les 28 jours suivant leur demande. On a assisté à une amélioration constante de ces résultats depuis la modification de cet indicateur en avril 2001, incluant une amélioration de 5 % dans la présente période. On peut consulter de l'information exhaustive sur la qualité du service dans le Rapport ministériel sur le rendement de RHDC.

Afin de continuer à améliorer les résultats, nous avons revu, normalisé et simplifié nos processus et nous avons créé des gains d'efficacité :

- le dépôt en ligne des demandes de prestations d'assurance-emploi signifiera une meilleure documentation de départ et accroîtra les possibilités de traitement normalisé puisque la saisie est déjà faite et que l'information électronique est liée à nos systèmes de traitement;
- la recherche de faits interactive permet de verser au dossier des prestataires des faits fournis par ceux-ci, mieux étayés, rationalisés et en ligne; ainsi, le nombre d'appels de suivi aux prestataires est réduit et le traitement des prestations, accéléré;
- les renouvellements par téléphone des demandes de prestations sont importants, car il y a moins de paperasse à traiter et le versement des prestations est rapide et facile lorsqu'une demande est renouvelée;
- le chargement automatique de l'information est en place pour Appli-Web et le RE-Web; ainsi, les systèmes peuvent-ils communiquer entre eux, et le traitement des prestations est plus complet, exact et efficace, tant en ligne qu'en temps réel.

Vers la fin de l'exercice 2002-2003, un certain nombre d'événements se sont produits simultanément, ce qui a eu pour effet d'augmenter le volume de demandes. Ce surcroît d'activité a incité le Ministère à trouver des moyens de continuer à répondre aux besoins des clients. L'ancien DRHC s'est adapté en mettant en branle un plan de secours en cas de fluctuation du volume de travail. Ce plan inclut :

- un partage du travail entre les bureaux locaux et au sein d'une même région;
- l'annulation de certaines activités telles que la formation jugée non urgente et les projets;
- la réaffectation des ressources qualifées au traitement des prestations;
- la diffusion d'avis aux clients si des retards sont à prévoir.

De plus, les projets susceptibles d'apporter les plus grandes améliorations à notre efficience dans le traitement des prestations ont reçu la priorité.

3. Services de l'assurance-emploi aux employeurs

Pour que les prestations d'assurance-emploi soient payées rapidement et avec précision, le Ministère collabore avec les employeurs et les fournisseurs de services de paie afin qu'ils envoient le relevé d'emploi (RE) et de l'information sur la paye par voie électronique. Le RE-Web a été élaboré et RHDC continue de collaborer avec les employeurs et les fournisseurs de services de paie pour promouvoir ce nouveau service.

Le RE-Web est un projet à phases multiples qui inclut une série d'applications facilitant les transactions sur internet entre les entreprises et le gouvernement. Il comporte l'acceptation de transmissions sécurisées de données en ligne sur des RE en provenance des employeurs. Il s'appuie sur une infrastructure à clé publique qui permet l'authentification, le chiffrement et les signatures numériques des transactions. Ce projet contribuera à améliorer les services aux entreprises canadiennes, améliorera l'administration du Compte d'assurance-emploi et réduira les frais d'administration.

Sous forme de projet pilote, le RE-Web a donné aux employeurs y participant des avantages immédiats en allégeant le fardeau du traitement des RE en format papier. Il a également contribué à diminuer la charge de travail lors de la saisie des données et amélioré la qualité de l'information sur les RE grâce à des contrôles intégrés qui détectent les erreurs avant que le RE ne soit envoyé à RHDC.

À la suite de cette expérience pilote, on estime que les utilisateurs des données des RE verront le temps de manipulation de celles-ci réduit de 50 %. Les appels de suivi aux employeurs représentent à eux seuls près de 40 % de ce temps. Ces appels seraient beaucoup moins nombreux ce qui entraînerait une réduction du temps qu'y consacrent les entreprises ainsi que RHDC pour poser des questions sur les RE ou y répondre. Les possibilités d'économies pour RHDC et les entreprises sont significatives.

Dans un sondage, les utilisateurs du projet pilote ont indiqué qu'ils en ont déjà retiré des avantages tangibles qui contrebalançaient d'éventuels coûts de soutien sur leur réseau local. Le RE-Web est facile à apprendre et à utiliser. Il élimine le formulaire de RE en trois exemplaires qui a été désigné comme motif d'insatisfaction par les employeurs qui traitent avec le gouvernement. Il réduit la paperasse et les frais de traitement du RE papier. Son utilisation peut également réduire les besoins en espace d'entreposage de documents et les frais de main-d'œuvre associés à l'entreposage ainsi que l'indexation pour extraction future. Le changement élimine également la nécessité, pour les employeurs, de posséder du matériel comme une imprimante à impact, ce qui simplifie leurs activités et réduit leurs coûts.

Pour se préparer à la mise en service du RE-Web, pendant l'exercice 2003-2004, le Ministère a contribué à la conception du volet destiné aux entreprises dans le cadre du projet Voie de communication protégée. Lorsque cette voie sera opérationnelle, les employeurs participant au projet pilote pourront l'utiliser. En 2002-2003, les 11 employeurs y participant ont présenté 37 770 RE.

On vise à ce que, d'ici la fin de l'année 2003-2004, suffisamment d'employeurs soient recrutés pour que 40 % des RE soient produits au moyen de RE-Web.

4. Programme de réduction des cotisations

Le Programme de réduction des cotisations a été établi par suite de l'adoption d'une loi en 1971, lorsque les prestations de maladie ont été créées pour les personnes en chômage en raison d'une maladie, de blessures, d'une incapacité ou d'une grossesse. Un grand nombre d'employeurs offrent à leurs employés une couverture semblable pour la maladie et l'incapacité sous forme de régimes de groupe et, comme ces régimes pourraient permettre des économies, il a été convenu de trouver un moyen de rendre ces économies aux employeurs et aux employés.

Une réduction de cotisations d'assurance-emploi est accordée lorsqu'un régime d'assurance-salaire privé, aussi nommé régime de rentes d'invalidité, constitue un substitut de

fait aux prestations de maladie de l'assurance-emploi. Ainsi, lorsqu'un régime répond aux critères établis, les cotisations de l'employeur et celles des employés sont réduites. La réduction est établie selon des calculs actuariels de manière à correspondre aux économies que fait l'assurance-emploi en prestations de maladie et elle doit être approuvée annuellement par la Commission de l'assurance-emploi.

Un montant correspondant au 5/12 de la réduction des primes est partagé avec les employés. Ce partage est effectué soit en argent ou en avantages sociaux et il est basé sur le taux de cotisation. Plus de 40 % des travailleurs protégés par l'assurance-emploi, soit 6 millions de travailleurs, sont couverts par le Programme de réduction des cotisations de l'assurance-emploi.

5. *Appels des décisions de l'assurance-emploi*

Le principal objectif du processus d'appel des décisions de l'assurance-emploi est de fournir aux prestataires et aux employeurs un moyen de contester, devant un tribunal indépendant et externe, une décision administrative qui leur semble erronée ou qui les laisse insatisfaits. De plus, le processus d'appel est un élément essentiel de l'administration équitable du régime d'assurance-emploi, car il joue le rôle d'indicateur de la qualité de l'interprétation faite de la législation et des politiques dans les décisions.

Le premier niveau d'appel est le conseil arbitral, qui est un tribunal indépendant et impartial comptant trois membres qui proviennent de la collectivité. Il se compose d'un président nommé par le gouverneur en conseil, d'un membre nommé par le commissaire des employeurs et d'un autre membre nommé par le commissaire des travailleurs et travailleuses. Les conseils arbitraux, qui entendent des appels dans 83 centres du Canada, regroupent environ 1 000 membres.

En 2002-2003, le conseil arbitral a entendu 33 087 appels, soit environ 1,0 % des demandes de prestations initiales et renouvelées. Environ 25 % des appels entendus par le conseil ont entraîné l'annulation de la décision du Ministère. En 2002-2003, 84 % des appels ont été inscrits au rôle dans les 30 jours de leur réception.

Une décision du conseil arbitral peut être soumise à un examen judiciaire conformément à la *Loi sur l'assurance-emploi*. Un appel devant un juge-arbitre peut être introduit par le client, par un employeur ou par la Commission conformément à la loi. Le juge-arbitre est un tribunal administratif indépendant et autonome sous la supervision du juge en chef de la Cour fédérale du Canada. Jusqu'à 40 juges de la Cour fédérale ou juges retraités des cours supérieures provinciales siègent comme juges-arbitres. Les causes sont entendues dans des salles d'audience de plusieurs villes du Canada.

En 2002-2003, le juge-arbitre a entendu 3 122 appels, dont la majorité (84 %) ont été interjetés par des clients. Environ 19 % des décisions rendues par le juge-arbitre étaient favorables aux clients.

Les parties peuvent demander un examen judiciaire d'une décision du juge-arbitre auprès de la Division des appels de la Cour fédérale. En 2002-2003, 99 décisions ont été rendues par la Cour fédérale dans des dossiers touchant des prestations d'assurance-emploi.

Dans le cadre de la méthode du Tableau de bord équilibré pour la gestion et la mesure du rendement du programme des appels, un cours pilote d'une journée sur la rédaction des décisions, destiné aux présidents des conseils arbitraux, a été entièrement mis en œuvre pendant le présent exercice. Le travail a été entrepris avec un groupe consultatif national

pour améliorer la formation et le processus décisionnel indépendant conformément à la loi et aux derniers développements dans le secteur de droit administratif.

Le 1er avril 2003, le site Web Au service des appelants de l'assurance-emploi a été lancé. Ce site a été conçu avec l'aide de mandataires externes et permet aux citoyens de se renseigner sur le processus des appels relatifs à l'assurance-emploi et les différentes instances, ainsi que d'obtenir de l'information sur la manière de préparer et de présenter un appel lors d'une audience. Il comprend également des outils de recherche pour aider les citoyens à prendre connaissance de la législation et de la jurisprudence pertinentes à leur situation. Des formulaires électroniques s'y trouvent pour interjeter appel au conseil arbitral ou au juge-arbitre. On travaille actuellement à mettre le site à niveau pour que les clients soient en mesure de déposer des appels par Internet.

II. QUALITÉ

6. Qualité et exactitude

L'exactitude dans le versement des prestations est mesurée par les résultats du Système global de dépistage (SGD). Habituellement, l'exactitude diminue après une réforme importante. Par la suite, lorsque le personnel, les employeurs et les clients ont assimilé les changements, le niveau d'exactitude a tendance à se stabiliser et à retourner à la normale. Selon les données historiques, le taux d'exactitude était d'environ 96 %. Après la réforme de la *Loi sur l'assurance-emploi,* en 1996-1997, le taux d'exactitude mesuré par le SGD a diminué à environ 93 %. Cependant, le retour à la normale attendu ne s'est pas produit. Le projet de Gestion de la qualité à l'Assurance a été lancé en partie pour régler ce problème et accroître l'exactitude dans le versement des prestations.

Depuis avril 2000, un certain nombre de mesures de gestion de la qualité ont été mises en place pour améliorer l'exactitude du versement des prestations ainsi que nos services à la clientèle. Le Ministère a réussi à sensibiliser les employeurs à la nécessité de fournir des renseignements exacts sur les relevés d'emploi. Nous avons rédigé des messages aux clients pour faire en sorte que les renseignements fournis soient les plus exacts possibles lorsqu'ils déclarent leur rémunération et leurs motifs de cessation d'emploi quand ils reçoivent des prestations d'assurance-emploi. RHDC procède à des examens fréquents de la qualité des services offerts par le personnel des bureaux locaux, des centres d'appels et des centres de versement de prestations pour améliorer continuellement nos activités. Grâce à la rétroaction que reçoit le personnel, à la formation personnalisée destinée à régler les problèmes de qualité et à la mise en œuvre d'autres mesures préventives et correctives, les niveaux de qualité atteints sont continuellement améliorés.

Le Ministère a mené à bien trois ans d'activités de gestion de la qualité visant à améliorer l'exactitude et la qualité de ses services. De mars 2001 à mars 2003, le taux d'exactitude est passé de 93,5 % à 95,5 %. Étant donné la complexité du processus de calcul du taux de prestations d'assurance-emploi, il s'agit d'un résultat encourageant.

7. Satisfaction de la clientèle

En 2000, le gouvernement du Canada s'est engagé à accroître la satisfaction de la clientèle à l'égard de ses services d'une manière significative et quantifiable. L'Initiative d'amélioration des services (IAS) approuvée par le Secrétariat du Conseil du Trésor bat son plein. Son objectif, un accroissement de 10 % du niveau de satisfaction des Canadiens à l'égard de l'exécution des principaux services

gouvernementaux d'ici 2005, est maintenu. En 2001, nous avons mesuré la satisfaction de la clientèle à l'égard du régime d'assurance-emploi. Les résultats ont été très positifs : 77 % des clients se sont dits satisfaits ou très satisfaits de la qualité globale des services qu'ils avaient reçus. Même après avoir obtenu ces excellents résultats, le Ministère continue à chercher des moyens qui amélioreront la satisfaction de sa clientèle.

Pour contribuer à cette initiative, un plan d'action pour l'amélioration des services de l'assurance-emploi a été conçu pour 2002-2003. Ce plan prend en considération des faits importants mis en lumière dans le rapport sur la qualité du service à l'ancien DRHC. Il s'agit des principaux facteurs en matière de qualité du service, soit la rapidité, la compétence, la courtoisie, l'équité et le résultat. Le plan d'action comprenait des projets déjà proposés dans le cadre de l'initiative de Modernisation du service pour les Canadiens de même que des améliorations à nos services Internet et téléphoniques et nos communications imprimées. Il est à prévoir que la surveillance de la qualité, la mise en place d'offres de services normalisées comme les appels aux clients pour leur expliquer les décisions négatives et les gains d'efficacité obtenus en restructurant, normalisant et automatisant le travail joueront chacune un rôle dans l'amélioration de la satisfaction de la clientèle.

8. Organisation apprenante

L'objectif du Ministère, qui est de devenir une organisation apprenante, a reçu un appui de taille avec la mise en place de la politique nationale sur la formation. Cette nouvelle politique a établi le cadre qui aidera à soutenir le programme de l'Assurance dans le contexte de la politique de prestation de services du Ministère. Une stratégie nationale de formation ainsi qu'un calendrier ont également été conçus pour appuyer le programme de l'Assurance.

Le personnel de première ligne des centres d'appels et des centres de traitement doit être en mesure de maintenir et d'améliorer constamment les services aux Canadiens. Pour ce faire, RHDC s'assure que ses employés sont informés des dernières modifications au régime d'assurance-emploi. Pour atteindre cet objectif et répondre aux besoins en formation du personnel, 21 produits de formation ont été mis à jour et neuf nouveaux produits ont été conçus pendant l'exercice. Ces produits couvrent le programme de formation de base qui est nécessaire pour répondre aux demandes de renseignements et traiter les demandes de prestations d'assurance-emploi.

9. Assurabilité

En vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi*, il incombe au ministre du Revenu national de déterminer si un particulier occupe un emploi assurable, ce qui constitue la première exigence pour avoir droit aux prestations d'assurance-emploi. En 2002-2003, l'ancienne Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) a reçu 57 746 demandes de décisions sur l'assurabilité. De ce nombre, 24 591 décisions, soit 43 % du total des demandes, provenaient de l'ancien DRHC, tandis que le public en avait déposé 26 615, soit 46 %. Les 11 % qui restent, à savoir 6 558 demandes, provenaient de l'ancienne ADRC, plus précisément de son programme interne d'examen de la rémunération personnelle assurable.

Le nombre des demandes de décisions que le Ministère a envoyées a diminué de façon constante depuis 1996, passant de 58 851 en 1995-1996 à 24 591 en 2002-2003. Cette chute est attribuable à deux facteurs principaux, soit la simplification des règles de l'assurance-emploi à la suite des modifications de 1996 à la *Loi sur l'assurance-emploi* et l'établissement

d'un processus de triage préalable dans nos CRHC en ce qui a trait aux cas à caractère non litigieux, qui forment une large part de ces demandes. Ce processus préalable de triage a permis que seules les demandes de décisions valides sur des cas à caractère non litigieux soient envoyées à l'ancienne ADRC. Grâce à ce processus, les prestataires ont reçu leurs prestations beaucoup plus rapidement que s'il avait fallu obtenir une décision relative à l'assurabilité auprès de l'ADRC. En 2000, une étude sur les cas non litigieux a démontré que seulement 24 % de ceux qui ont été reçus au Ministère ont été envoyés à l'ancienne ADRC pour décision. Ce pourcentage très faible indique à quel point les employés de nos bureaux appliquent efficacement ces lignes directrices.

L'Agence du revenu du Canada (ARC) exécute également d'autres programmes qui ont pour effet indirect de produire des demandes de décisions relatives à l'assurabilité. Son Programme de vérification du niveau d'observation des employeurs et le programme d'examen des comptes en fiducie/examen principal des fiducies sont utilisés par l'ARC pour repérer les employeurs qui représentent le plus grand risque en termes de non-conformité et de perte de recettes relatives à la *Loi sur l'assurance-emploi* et la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Ces programmes permettent de s'assurer que les employeurs qui doivent participer au régime d'assurance-emploi s'acquittent de leurs responsabilités à cet égard et que les travailleurs qui doivent y avoir accès y participent réellement.

L'évaluation des employeurs est l'instrument qu'utilise l'ARC en vue d'appuyer la participation de ceux-ci au régime d'assurance-emploi. Le programme d'évaluation est la méthode par laquelle l'ARC recueille les cotisations des employeurs qui ne se conforment peut-être pas à la *Loi sur l'assurance-emploi*. Les évaluations sont entreprises à la suite de vérifications de l'ARC, de visites d'examinateurs chez l'employeur après qu'un tiers ait déposé une plainte ou de décisions demandées par un membre du public ou qu'a réclamées RHDC à propos d'une demande de prestations. Si l'on juge que l'emploi est assurable, l'ARC envoie alors un examinateur des comptes en fiducie chez l'employeur pour déterminer combien d'employés occupent des emplois assurables et vérifier que l'employeur s'acquitte de ses responsabilités aux termes de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

En vertu de l'article 3 de la *Loi sur l'assurance-emploi*, la Commission de l'assurance-emploi doit évaluer la façon dont l'économie, les collectivités et les particuliers s'ajustent aux modifications apportées dans le cadre de la réforme de l'assurance-emploi. De plus, la Commission doit contrôler et évaluer l'efficacité des prestations et autres formes d'aide fournies dans le cadre du régime, y compris le mode d'utilisation de celui-ci, les répercussions de l'assurance-emploi sur l'obligation des prestataires de chercher un emploi et les efforts faits par les employeurs en vue de maintenir une main-d'œuvre stable.

Le présent chapitre renferme une analyse des répercussions et de l'efficacité du régime d'assurance-emploi sur l'économie, les régions et les collectivités ainsi que sur les travailleurs. Cette analyse est fondée sur les constatations des études de recherche et les évaluations du régime d'assurance-emploi. On examine également le régime dans la mesure où il encourage la participation à la vie active, le recours aux prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS) ainsi que la façon dont les employeurs gèrent leur effectif. Le chapitre se termine par une évaluation des économies réalisées depuis la réforme de 1996-1997.

L'annexe 5 fournit de plus amples détails sur les principales constatations et méthodologies des études d'évaluation dont il est question dans le présent chapitre.

I. Évaluation sommative de l'assurance-emploi – Prestations de revenu

La réforme de l'assurance-emploi, instaurée en 1996-1997, constituait la restructuration la plus importante du régime en 25 ans. Bien que de nombreuses études aient été entreprises pour examiner divers aspects de la réforme, Ressources humaines et Développement des compétences (RHDC) s'apprête à entreprendre une évaluation globale du régime. L'évaluation sommative mesurera l'incidence des aspects de la réforme de l'assurance-emploi portant sur les prestations de revenu (partie I) ainsi que l'efficacité globale des prestations de revenu et la qualité des services offerts.

Le travail sur l'évaluation sommative a débuté à l'été 2003 avec l'élaboration d'un cadre d'évaluation qui devrait être terminé d'ici la fin de l'exercice 2003-2004. Suivant la mise au point du cadre, une série d'évaluations seront menées tout au long de l'exercice 2004-2005, et les constatations préliminaires seront publiées dans le *Rapport de contrôle et d'évaluation 2004*. Le rapport d'évaluation sommative devrait être prêt au cours de l'automne 2005, de sorte que les principales conclusions seront publiées dans le *Rapport de contrôle et d'évaluation 2005*.

II. L'assurance-emploi et l'économie

L'analyse des répercussions et de l'efficacité de l'assurance-emploi sur l'économie s'effectue en examinant l'effet de stabilisation de l'assurance-emploi. L'analyse comporte également un examen des répercussions de l'assurance-emploi sur la mobilité de la main-d'œuvre et l'efficacité avec laquelle le régime répond aux besoins financiers des personnes qui se trouvent entre deux emplois. Dans l'ensemble, les conclusions indiquent que le régime d'assurance-emploi a réussi à stabiliser l'économie et à promouvoir l'efficacité du marché du travail.

Stabilisation et pouvoir d'achat

En apportant un soutien du revenu temporaire aux travailleurs en chômage, le régime d'assurance-emploi fournit un stimulant contracyclique qui aide à stabiliser un ralentissement dans le cycle économique. Une récente étude de RHDC a utilisé deux modèles

macroéconomiques de l'économie canadienne élaborés de manière indépendante pour examiner le rôle de l'assurance-emploi comme mécanisme de stabilisation automatique[1]. L'étude comportait un examen de l'effet de stabilisation s'articulant autour de deux dimensions : augmentation des prestations versées qu'on associe à un ralentissement, et incidence des taux de cotisation à la baisse. Tel qu'indiqué au chapitre 2, le montant des prestations régulières d'assurance-emploi a augmenté de 2,5 % en 2002-2003, alors que le taux de cotisation à l'assurance-emploi a diminué durant la période de référence, passant de 2,20 $ à 2,10 $.

Selon le modèle FOCUS (Forecasting and User Simulation), élaboré par l'Université de Toronto, en l'absence du régime d'assurance-emploi, il y aurait eu une perte additionnelle de 30 000 emplois en 2001 et de près de 70 000 autres en 2002[2]. Toujours selon ce modèle, l'effet de stabilisation total se situe entre 13 % et 16 %, ce qui signifie que le régime d'assurance-emploi a permis d'éviter que la production et le taux d'emploi ne subissent une baisse de l'ordre de 13 % à 16 % en 2001 et 2002. Fait à noter, un modèle de macro-simulation semblable a déterminé que l'effet de stabilisation du régime d'assurance-chômage en 1992 était un peu plus marqué, se situant entre 15 et 20 %[3]. Par comparaison, le modèle élaboré par l'entreprise Global Insight (GI) évaluait à 10 % l'effet de stabilisation total. Compte tenu que chaque modèle répond différemment à des paramètres précis, on peut considérer que les estimations qui en découlent sont généralement compatibles, ce qui renforce davantage la conclusion selon laquelle l'assurance-emploi a un effet stabilisateur sur l'économie canadienne.

Une autre façon de mesurer l'efficacité avec laquelle l'assurance-emploi stabilise l'économie consiste à examiner la façon dont le régime a aidé les ménages à maintenir leurs habitudes de consommation. L'analyse révèle que seulement 12 % des personnes ayant perdu leur emploi avaient diminué leurs dépenses un an plus tard[4]. Ce résultat est important parce qu'il indique que la prestation d'un soutien du revenu temporaire en vertu de l'assurance-emploi aide la plupart des gens à gagner à nouveau des revenus similaires en moins d'un an. La baisse des dépenses chez ceux qui ont vécu une telle situation représentait en moyenne 24 % du revenu annuel total. L'ampleur de la baisse dépendait du type de ménage, et on constate que les ménages ne comptant qu'un seul soutien économique ont plus de chances de revoir leurs dépenses à la baisse. L'étude a également démontré que les dépenses de consommation ont diminué de 21 % chez les chômeurs de longue date (ceux qui sont en chômage depuis plus de 52 semaines).

Mobilité de la main-d'œuvre

La promotion d'un niveau élevé de mobilité de la main-d'œuvre est essentielle pour assurer la souplesse et l'efficacité du marché du travail et la vigueur de l'économie. La portée nationale du régime d'assurance-emploi et le fait que des prestations soient versées aux personnes admissibles qui doivent quitter un emploi pour suivre leur conjoint dans son déménagement

[1] Étude disponible bientôt – *Evaluation of the Role of Canadian Employment Insurance Program as an Automatic Stabilizer*, Direction de la vérification et de l'évaluation, RHDC. L'annexe 5 contient de plus amples renseignements sur la méthode utilisée.

[2] Le *Rapport de contrôle et d'évaluation 2002* faisait état des constatations préliminaires entourant la perte d'emplois et l'effet de stabilisation. Depuis, l'étude a été menée à terme et les résultats contenus dans le rapport de 2003 témoignent de la version finale de ladite étude.

[3] Peter Dungan et Steve Murphy, *Le régime d'assurance-chômage en tant que stabilisateur économique au Canada*, Évaluation et développement des données, DRHC, 1995.

[4] Étude disponible bientôt – *To What Extent is Household Spending Reduced as a Result of Unemployment?*, Direction de la vérification et de l'évaluation, RHDC.

favorisent par le fait même la mobilité sur le marché du travail. Néanmoins, certains se sont dits préoccupés du fait que le régime d'assurance-emploi puisse faire obstacle à la mobilité de la main-d'œuvre en encourageant les gens à demeurer dans des secteurs où les perspectives d'emploi sont limitées. Tel qu'indiqué dans le *Rapport de contrôle et d'évaluation 2002*, il n'existe aucune preuve péremptoire d'un lien direct entre l'assurance-emploi et la mobilité géographique[5].

De plus, une étude récente menée par RHDC portait sur le niveau de mobilité dans 14 collectivités représentatives[6]. De façon plus précise, on y examinait la mobilité des travailleurs entre 1995 et 2002 selon trois perspectives différentes : entre deux emplois, pendant une période de prestations d'assurance-emploi et entre deux demandes de prestations. Selon les auteurs de l'étude, on observe dans l'ensemble un degré élevé de mobilité (entrée et sortie) dans les 14 collectivités, alors que jusqu'à 30 % des prestataires changent de collectivité entre deux demandes de prestations. L'étude révèle également que les collectivités présentant un taux élevé de migration d'entrée tendaient également à avoir des taux élevés de migration de sortie. Il vaut la peine de mentionner que, selon l'étude, c'est dans les grandes régions métropolitaines et dans les collectivités de pêcheurs de Clarenville et Miramichi que la mobilité était la plus forte.

III. L'assurance-emploi et les collectivités

Bien que l'incidence de l'assurance-emploi sur l'économie soit un élément clé à considérer, nous devons reconnaître que, même en période de reprise économique, certaines régions du pays fonctionnent moins bien que d'autres.

La présente section examine les répercussions de l'assurance-emploi sur les collectivités et la souplesse du régime à leur égard. L'analyse débute par un examen de la réceptivité du régime d'assurance-emploi par rapport aux changements qui surviennent dans les marchés locaux du travail; elle se poursuit avec un sommaire de l'incidence de l'assurance-emploi dans les 14 collectivités représentatives; et se termine par une analyse comparative des répercussions de l'assurance-emploi sur les collectivités urbaines et rurales. Dans l'ensemble, l'analyse communautaire démontre que le régime répond plutôt bien aux marchés du travail locaux et que les prestations sont adéquates en dépit des réalités économiques très différentes à l'échelle du pays.

Réceptivité à l'égard du marché du travail local

À l'échelle régionale, la souplesse du régime d'assurance-emploi se démontre par les rajustements apportés aux normes d'admissibilité et à la durée des prestations. L'assurance-emploi est expressément conçue pour répondre automatiquement aux changements qui surviennent dans les marchés du travail locaux en modifiant les normes d'admissibilité et la durée des prestations pour tenir compte des fluctuations importantes du taux de chômage local dans chacune des 58 régions économiques de l'assurance-emploi.

La reprise économique de 2002-2003 a essentiellement donné lieu à une augmentation des normes variables d'admissibilité. En fait, 25 des 58 régions économiques (43 %) ont connu une hausse des normes d'admissibilité et une réduction de la période de prestations par suite de la baisse du taux de chômage régional. Seulement sept (12 %) des régions économiques ont eu droit à un rajustement à la baisse des normes variables d'admissibilité et à une

[5] Rick Audas et James Ted McDonald, *Employment Insurance and Geographic Mobility: Evidence from the SLID*, Société de recherche sociale appliquée, avril 2003.

[6] Étude disponible bientôt – *EI Reform and Community Mobility*, Direction de la vérification et de l'évaluation, RHDC.

augmentation de la période de prestations en raison de la hausse de leur taux de chômage. Parmi les 26 autres régions de l'assurance-emploi où les normes d'admissibilité et la période de prestations sont restées les mêmes, les normes d'admissibilité se trouvaient déjà à leur niveau maximal ou minimal, sauf pour huit d'entre elles. Par conséquent, une modification de leur taux de chômage n'aurait pas modifié leur norme d'admissibilité ou la durée des prestations. Quatre des huit régions ont connu de légères diminutions dans leur taux de chômage, une autre a eu un taux de chômage stable et les trois dernières ont vu leur taux de chômage augmenter dans une moyenne légèrement supérieure à 0,2 point de pourcentage.

Quatorze collectivités

Afin de contrôler le niveau et la nature des rajustements à l'échelon local en vertu de la nouvelle loi, on a sélectionné 14 collectivités représentatives au moment de la réforme de l'assurance-emploi (veuillez consulter l'annexe 4 qui établit le profil de chaque collectivité)[7]. Cinq collectivités ont été retenues pour représenter leur région économique au chapitre des caractéristiques moyennes liées à la démographie, à l'économie et à la main-d'œuvre. Les neuf autres collectivités ont été choisies pour aider à comprendre les rajustements survenant dans les endroits présentant des caractéristiques spéciales telles qu'un taux de chômage élevé, une forte proportion de travailleurs saisonniers, une base de population urbaine ou rurale ou un taux de participation élevé chez les femmes.

Dans l'ensemble, l'analyse des 14 collectivités a démontré que le régime d'assurance-emploi est réceptif aux marchés du travail locaux et qu'il fournit un niveau de prestations adéquat en dépit des différentes réalités économiques à l'échelle du pays. L'analyse des données administratives de l'assurance-emploi révèle que les collectivités où le taux de chômage est élevé comptent généralement une plus forte proportion de travailleurs touchant des prestations d'assurance-emploi (veuillez consulter le tableau 1). C'est particulièrement le cas de Clarenville, de Miramichi et de l'Île-du-Prince-Édouard. Dans les collectivités où le taux de chômage est plus faible, comme Saint-Boniface, Calgary-centre, Hamilton Mountain et Toronto-centre, la proportion de travailleurs touchant de l'assurance-emploi est généralement inférieure à la moyenne nationale de 15 %. Cet état de choses prouve que le régime tient compte des conditions du marché du travail local.

De plus, les normes d'admissibilité sont plus faibles et les périodes de prestations plus longues dans le cas des travailleurs qui vivent dans des collectivités où le taux de chômage est élevé. Ainsi, les personnes en chômage dans des marchés du travail plus faibles disposent-elles de plus de temps pour trouver un emploi convenable. L'une des indications selon lesquelles le nombre variable de semaines de prestations est suffisant est que les prestataires vivant dans des collectivités où le taux de chômage est élevé utilisent, en moyenne, leur période de prestations dans une proportion égale à ceux qui vivent là où le taux de chômage est faible. En 2002-2003, les prestataires des 14 collectivités visées ont, en moyenne, utilisé moins de 64 % de la période maximale de prestations à laquelle ils avaient droit avant de retourner au travail.

[7] Pour de plus amples détails sur l'exercice de perspective communautaire, veuillez consulter le chapitre 4 du *Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi 1999*. Les 14 collectivités retenues sont : Clarenville, à Terre-Neuve-et-Labrador; l'Île-du-Prince-Édouard; Truro, en Nouvelle-Écosse; Miramichi, au Nouveau-Brunswick; Repentigny, au Québec; Montréal centre-est, au Québec; Toronto-centre, en Ontario; Hamilton Mountain, en Ontario; Saint-Boniface, au Manitoba; Prince Albert, en Saskatchewan; Calgary-centre, en Alberta; Kelowna, en Colombie-Britannique; Surrey, en Colombie-Britannique; et Yellowknife, dans les Territoires du Nord-Ouest.

Il est également important d'examiner la mesure dans laquelle l'assurance-emploi répond aux fluctuations de la conjoncture du marché du travail à l'échelon local. Durant la période de référence, quatre des 14 collectivités (Calgary-centre, Toronto-centre, Surrey et Clarenville) se trouvaient dans des régions économiques qui ont connu une hausse du taux de chômage local de plus d'un demi-point de pourcentage. Le régime d'assurance-emploi a fait preuve de réceptivité envers ces collectivités en augmentant de 16 millions de dollars ou 9,3 % les prestations régulières versées par rapport à la période de référence précédente. Cette hausse était largement attribuable à l'augmentation du nombre de personnes ayant présenté une demande de prestations en raison de la faiblesse du marché du travail dans leur collectivité.

Au cours de la même période, huit des 14 collectivités (Hamilton Mountain, Saint-Boniface, Montréal centre-est, l'Île-du-Prince-Édouard, Repentigny, Prince Albert, Kelowna et Yellowknife) se trouvaient dans des régions où le taux de chômage a fluctué d'un demi-point de pourcentage ou moins[8]. Par conséquent, la norme d'admissibilité ou la durée des prestations n'ont pas subi de modifications. Dans ces collectivités, le montant des prestations régulières versées s'est néanmoins accru de 5,2 millions de dollars ou 1,4 % comparativement à l'année précédente. Cette donnée représentait le décalage dans les prestations versées par suite de la hausse des nouvelles demandes de prestations établies en 2001-2002 en raison du ralentissement économique qui a débuté en 2001.

Les deux autres collectivités (Truro et Miramichi) se trouvaient dans des régions où le taux de chômage a diminué de plus d'un demi-point de pourcentage, ce qui a entraîné un rajustement à la hausse de la norme d'admissibilité et un rajustement à la baisse

Tableau 1 : Répercussions sur les collectivités

Collectivité	Taux de chômage moyen (%)	Norme d'admissibilité moyenne (heures)	Durée utilisée (%)	Proportion de travailleurs touchant des prestations d'AE (%)
COLLECTIVITÉS DE L'ATLANTIQUE				
Clarenville	21,4	420	66,7	59,0
Île-du-Prince-Édouard	11,9	478	71,5	37,2
Truro	9,8	554	62,9	22,4
Miramichi	16,6	420	68,2	39,5
COLLECTIVITÉS DU QUÉBEC				
Repentigny	8,7	588	59,1	20,7
Montréal centre-est	8,4	595	61,5	16,6
COLLECTIVITÉS DE L'ONTARIO				
Toronto-centre	7,4	633	58,9	5,9
Hamilton Mountain	6,7	656	54,6	9,9
COLLECTIVITÉS DES PRAIRIES ET DU NORD				
Saint-Boniface	5,3	700	61,7	10,3
Prince Albert	14,2	420	49,7	17,0
Calgary-centre	6,0	685	65,1	8,0
Yellowknife	25,0	420	58,2	11,0
COLLECTIVITÉS DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE				
Surrey	7,8	618	68,4	14,8
Kelowna	10,5	525	58,4	17,3

[8] À Yellowknife, le taux de chômage réel n'est pas calculé par Statistique Canada, car les territoires ne sont pas inclus dans l'Enquête sur la population active (EPA).

pour ce qui est de la durée des prestations. Dans ces deux collectivités, le total des prestations régulières versées s'est accru de 2,2 millions de dollars ou 4,2 % par rapport à l'année précédente. Cette hausse des prestations versées est entièrement attribuable à une augmentation importante (11 %) du nombre de nouvelles demandes de prestations établies à Miramichi en 2001-2002, ce qui a eu pour effet d'accroître les paiements en 2001-2002 et 2002-2003.

Régions urbaines et rurales

Tel qu'indiqué au chapitre 1, près de 80 % des Canadiens vivent en milieu urbain. Pourtant, un peu moins de la moitié (46,3 %) des demandes de prestations provenaient des collectivités rurales en 2002-2003, ce qui montre que le régime joue un rôle plus important dans ces collectivités. Cette situation va de pair avec les possibilités d'emploi limitées et les marchés du travail généralement plus faibles dans les secteurs ruraux.

Une récente étude réalisée par RHDC portait sur l'incidence de la réforme de l'assurance-emploi sur les collectivités rurales par rapport aux collectivités non rurales[9]. Selon l'étude, les répercussions de la réforme sur les probabilités qu'a un travailleur de jouir d'un emploi assurable lui permettant d'avoir droit à des prestations ne différaient pas selon qu'il s'agissait de travailleurs ruraux ou non ruraux. En outre, l'étude a mis en lumière le fait que la réforme de l'assurance-emploi n'avait pas d'incidence sur la durée moyenne d'admissibilité aux prestations, qu'il s'agisse des collectivités rurales ou non rurales.

Dans une deuxième étude, RHDC examinait la façon dont la fréquence d'utilisation de l'assurance-emploi à l'échelon communautaire avait changé durant la période de 1990 à 1997. En conclusion, la réforme ne semblait pas présenter de différence systématique dans les répercussions selon la taille de la collectivité[10]. L'étude a confirmé que le recours à l'assurance-emploi était proportionnellement plus élevé dans les petites collectivités, particulièrement dans les secteurs ruraux, et plus faible dans les secteurs urbains de plus de 500 000 personnes. Elle a également montré que la proportion de travailleurs qui ont touché de l'assurance-emploi variait considérablement selon l'industrie, les plus fortes proportions étant enregistrées dans l'industrie de la construction, et les plus faibles dans l'industrie des finances, de l'assurance et de l'immobilier, peu importe la taille de la collectivité. L'étude a aussi révélé que, peu importe l'industrie dans laquelle travaillait une personne, la proportion de prestataires était généralement plus élevée dans les collectivités rurales. Cette analyse sera mise à jour dans les rapports à venir à mesure que de l'information courante sera disponible.

IV. L'assurance-emploi et les particuliers

En 2002-2003, le régime d'assurance-emploi a aidé 1 870 000 personnes en leur offrant un soutien du revenu temporaire et près de 638 000 personnes ont bénéficié de prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS)[11]. Pour évaluer les répercussions et l'efficacité de l'assurance-emploi du point de vue des particuliers, on examine l'accessibilité et le caractère adéquat des prestations.

[9] Étude disponible bientôt – *EI Reform and Rural Communities*, Direction de la vérification et de l'évaluation, RHDC.

[10] Étude disponible bientôt – *Community Size and the Variation in EI Usage By Industry and Education Level and Family Composition*, Direction de la vérification et de l'évaluation, RHDC.

[11] Il est à noter que l'addition des chiffres visant à déterminer le nombre total de personnes tirant profit du régime donnerait lieu à un double comptage puisque la plupart des participants aux PEMS touchent également des prestations de revenu au titre de la partie I.

Accès aux prestations

L'accessibilité au régime est un élément essentiel lorsqu'il s'agit de déterminer le degré d'aide fournie. Le régime d'assurance-emploi est le plus important programme d'assurance sociale au Canada, puisque environ 1,9 million de personnes y ont eu recours durant la période de référence. Comme dans les années précédentes, on aborde la question de l'accès au moyen de diverses mesures. Cet aspect est d'abord examiné du point de vue des Canadiens au travail qui ont versé des cotisations à l'assurance-emploi. Dans ce contexte, l'analyse porte sur l'accès dont auraient joui ceux qui ont conservé leur emploi ainsi que ceux qui l'ont perdu à un certain moment au cours de la période de référence. Deuxièmement, l'accès fait l'objet d'un examen sous un angle plus large qui inclut toutes les personnes en chômage. Troisièmement, l'accès est examiné en fonction de groupes particuliers : les immigrants, les jeunes, les travailleurs saisonniers à faible revenu et les pêcheurs. Enfin, l'analyse traite de l'accès aux prestations spéciales (maternité, parentales et de maladie) de même qu'aux prestations d'emploi et mesures de soutien. Dans un effort continu pour assurer la transparence et l'efficacité des mesures visant la couverture de l'assurance-emploi, on fera appel à des experts externes qui examineront ces mesures en vue du *Rapport de contrôle et d'évaluation 2004*.

Accès aux prestations régulières

Population active occupée

Selon les simulations fondées sur l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu (EDTR)[12], 88,1 % des travailleurs auraient été en mesure de toucher des prestations d'assurance-emploi s'ils avaient perdu leur emploi en décembre 2001[13]. Ce niveau élevé d'admissibilité est important car environ 13 millions de personnes occupaient un travail salarié en 2002-2003[14]. Le taux de couverture de la population active occupée est demeuré relativement constant depuis la production du *Rapport de contrôle et d'évaluation 1999*. L'autre 11,9 % de travailleurs salariés n'avaient pas accumulé suffisamment d'heures d'emploi assurable pour satisfaire à la norme d'admissibilité requise et présenter une demande de prestations d'assurance-emploi. Le taux d'admissibilité chez les femmes (85,2 %) était légèrement inférieur à celui des hommes (90,8 %), ce qui témoigne de leurs régimes de travail différents, puisque les femmes sont plus susceptibles que les hommes de travailler à temps partiel. Toutefois, il est important de noter que 95,6 % des femmes qui travaillaient à temps plein auraient eu droit à des prestations d'assurance-emploi si elles avaient perdu leur emploi, ce qui constitue un taux d'accès semblable à celui des hommes (96,2 %) qui travaillaient à temps plein. De plus, chez les travailleurs à temps partiel, le taux d'admissibilité atteignait 56,8 % dans le cas des femmes et 40,5 % dans celui des hommes.

Les données probantes indiquent également qu'en dépit des variations importantes dans les taux de chômage et la situation du marché du travail local, l'accès aux prestations d'assurance-emploi était semblable dans toutes les régions du pays, allant de 86 % à 89 % (veuillez consulter le graphique 1). Ce résultat témoigne du caractère réceptif du régime d'assurance-emploi en ce qui

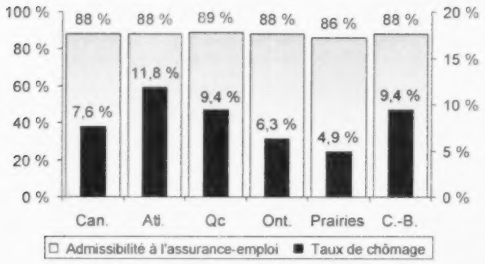
[12] Les simulations utilisées dans l'EDTR intègrent les heures travaillées et le motif de la cessation d'emploi, mais n'incluent pas les répercussions des pénalités et des violations sur l'accès à l'assurance-emploi.

[13] Étude disponible bientôt – *EI Coverage of the Employed Population: A Simulation Exercise*, Data Probe Economic Consulting Inc. et RHDC. D'après les résultats de l'EDTR de Statistique Canada. L'EDTR vise à examiner les antécédents des particuliers sur le marché du travail. Consulter l'annexe 5 pour une description plus détaillée de la méthodologie de l'EDTR.

[14] Calcul réalisé à partir des moyennes annuelles des données désaisonnalisées de l'Enquête sur la population active de Statistique Canada. Veuillez prendre note que le nombre de cotisants au régime d'assurance-emploi peut être plus élevé que le nombre de personnes occupant un travail salarié étant donné que le chiffre représentant le travail salarié est le produit d'une moyenne annuelle.

concerne les fluctuations régionales du marché du travail. Si le taux de chômage s'élève dans une région particulière et qu'il est plus difficile de trouver du travail, le régime d'assurance-emploi rajuste les critères d'admissibilité pour tenir compte de la réalité économique courante.

Graphique 1 : Admissibilité à l'assurance-emploi chez les travailleurs salariés et taux de chômage par région, décembre 2001



Notons que le régime d'assurance-emploi comporte des dispositions précises pour les cotisants qui ne sont pas admissibles à des prestations. Ainsi, les particuliers ayant des gains assurables de moins de 2 000 $ ont-ils droit à un remboursement de leurs cotisations à l'assurance-emploi au moment de remplir leur déclaration de revenus. Selon les données de l'Agence du revenu du Canada, le gouvernement a remboursé, en 2001, près de 17 millions de dollars en cotisations à 858 827 travailleurs salariés, soit 6,7 % de ce groupe de travailleurs. De plus, l'analyse effectuée à partir des données de l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu a révélé une hausse de deux points de pourcentage dans l'admissibilité des travailleurs, soit de 88,1 % à 90,1 %, selon un mode de calcul qui exclut les travailleurs qui ont gagné moins de 2 000 $.

Chômeurs

L'accès des chômeurs à l'assurance-emploi a également fait l'objet d'un examen. Selon les résultats de l'Enquête sur la couverture de la population par l'assurance-emploi (ECPAE), près de 84 % des chômeurs ciblés par le régime d'assurance-emploi étaient potentiellement admissibles à des prestations en 2002. Il s'agit là d'une information importante puisqu'elle nous apprend que l'accès global s'est accru d'environ un point de pourcentage par rapport à la période de référence précédente. En outre, l'analyse démontre que l'accès s'est accru de 5,2 points de pourcentage pour atteindre 88,9 % dans le cas des femmes adultes, et de 0,9 point de pourcentage pour s'élever à 91,7 % dans le cas des hommes adultes. L'accès accru témoigne également d'une hausse dans le nombre d'heures travaillées, ce qui est attribuable à un marché du travail plus vigoureux en 2002.

La comparaison des résultats des travailleurs par rapport à ceux des chômeurs démontre que l'accès tend à être plus faible dans le cas de ces derniers. Leur admissibilité plus faible (83,9 % comparativement à 88,1 % dans le cas des travailleurs salariés) donne à penser que la population de chômeurs compte un plus grand nombre de personnes ayant des liens plus fragiles avec la population active, ce qui réduit d'autant leur admissibilité potentielle aux prestations d'assurance-emploi en raison du nombre insuffisant d'heures de travail assurables.

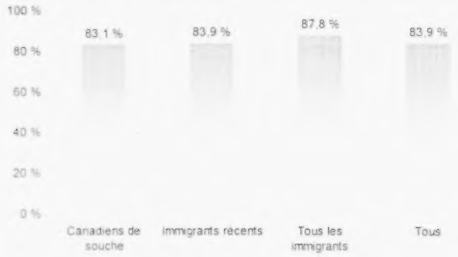
Une autre approche permettant d'évaluer l'accès à l'assurance-emploi pour les chômeurs est le ratio prestataires-chômeurs (P/C). Ce ratio est une mesure couramment citée, qui compare le nombre de travailleurs touchant des prestations régulières au nombre total de chômeurs à quelque moment que ce soit. Le ratio P/C a diminué pour passer de 47,0 % à 45,4 % en 2002-2003, alors que le nombre de prestataires d'assurance-emploi s'est accru dans une proportion moindre que le nombre total de chômeurs durant la période de référence. Si la formule du ratio a l'avantage d'être simple, elle inclut néanmoins les chômeurs pour qui les prestations régulières d'assurance-emploi n'ont

pas été conçues. À titre d'exemple, le ratio tient compte des travailleurs autonomes qui n'ont pas versé de cotisations, de ceux qui n'ont jamais travaillé ou qui n'ont pas été sur le marché du travail au cours des 12 derniers mois, et de ceux qui ont volontairement quitté leur emploi sans raison valable. Par conséquent, ce ratio mesure une couverture qui englobe un groupe beaucoup plus vaste que celui qui est visé par le régime d'assurance-emploi.

Les immigrants

Cette année, on a élargi l'étude en utilisant l'Enquête sur la couverture de la population par l'assurance-emploi (ECPAE) de manière à examiner l'accès à l'assurance-emploi pour les immigrants en chômage. Selon les conclusions obtenues, les immigrants récents (ceux qui sont au Canada depuis moins de dix ans) avaient autant de chances que les travailleurs canadiens de souche d'être admissibles aux prestations d'assurance-emploi et les immigrants, dans l'ensemble, avaient plus de chances que les travailleurs canadiens de souche d'être admissibles (veuillez consulter le graphique 2). Il faudra poursuivre les analyses pour examiner les répercussions qu'aura sur l'accessibilité à l'assurance-emploi des immigrants récents la disposition relative à une majoration de la norme d'admissibilité pour les nouveaux venus et les personnes qui réintègrent le marché du travail.

Graphique 2 : Couverture des chômeurs – Canadiens de souche et immigrants, 2002 (ECPAE)



Les jeunes

On a également examiné l'accessibilité du régime pour les jeunes travailleurs puisque ces derniers jouissent souvent d'une moindre expérience de travail. Au moment de la réforme de l'assurance-emploi, on a appliqué des normes d'admissibilité plus élevées pour les nouveaux venus et les personnes qui réintègrent le marché du travail afin de s'assurer que les travailleurs, particulièrement la tranche des nouveaux membres de la population active, établissent des liens solides avec le marché du travail avant d'avoir droit à des prestations d'assurance-emploi. Ainsi, les travailleurs qui intègrent le marché du travail pour la première fois (nouveaux venus) et ceux qui ont eu une expérience de travail limitée au cours des deux dernières années (personnes qui réintègrent le marché du travail) doivent accumuler 910 heures d'emploi assurable pour avoir droit à l'assurance-emploi là où ils vivent. En d'autres mots, la norme variable d'admissibilité ne s'applique pas dans leur cas. Dans des rapports précédents, on a noté que ces éléments atteignaient leurs objectifs compte tenu qu'une plus grande proportion de nouveaux venus sur le marché du travail ont droit à des prestations d'assurance-emploi en ayant accumulé plus d'heures d'emploi assurable qu'avant la réforme[15].

L'analyse de la population des travailleurs au moyen des simulations de l'EDTR indique que 64,8 % des jeunes travailleurs auraient eu droit à des prestations d'assurance-emploi s'ils avaient perdu leur travail en décembre 2001. Il s'agit là d'une couverture bien moins grande que celle de 88,1 % enregistrée pour tous les travailleurs, ce qui témoigne des normes d'admissibilité plus élevées pour les nouveaux venus et du moindre nombre d'heures travaillées par les jeunes. Dans un même ordre

[15] Étude disponible bientôt – *EI Reform and New-Entrants/Re-Entrants to the Labour Market*, Direction de la vérification et de l'évaluation, RHDC.

d'idées, les résultats de l'ECPAE indiquent que 55,5 % des jeunes chômeurs faisant partie de la population des chômeurs ciblés par l'assurance-emploi avaient droit à des prestations d'assurance-emploi en 2002. Comme dans le cas de l'analyse de la population active occupée, l'autre 45,5 % n'avaient pas effectué suffisamment d'heures d'emploi assurable pour avoir droit à des prestations.

Travailleurs saisonniers à faible revenu

En 2001, DRHC a publié une étude concernant les répercussions de la réforme de l'assurance-emploi sur les personnes ayant des régimes de travail saisonniers avec des gains inférieurs à 12 000 $[16]. Selon les conclusions de l'étude, 76,4 % des travailleurs présentant ces caractéristiques au cours de l'année précédente avaient eu droit à des prestations d'assurance-emploi comparativement à 82,1 % pour tous les travailleurs saisonniers. Toutefois, l'étude a également permis d'apprendre que le groupe de travailleurs saisonniers qui n'avaient pas droit aux prestations d'assurance-emploi tendaient à être jeunes et célibataires et à avoir poursuivi des études postsecondaires partielles. En outre, ils étaient aussi plus susceptibles de déclarer qu'ils avaient quitté leur emploi pour retourner à l'école ou occuper un nouvel emploi. Il est intéressant de noter que les profils régionaux, industriels et démographiques des travailleurs saisonniers ayant gagné moins de 12 000 $ et étant admissibles à des prestations d'assurance-emploi étaient compatibles avec ceux des travailleurs saisonniers dans leur ensemble.

Accès aux prestations de pêcheur

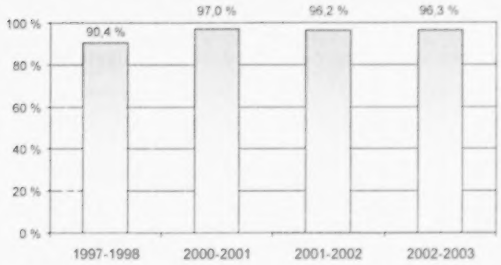
Bien que les prestations de pêcheur représentent une partie relativement petite du régime d'assurance-emploi, elles jouent un rôle important en fournissant un soutien du revenu au sein des collectivités de pêcheurs.

Contrairement aux prestations régulières, l'admissibilité aux prestations de pêcheur est fondée sur les gains assurables plutôt que sur des heures d'emploi assurable. En vertu du régime fondé sur les gains, les pêcheurs peuvent avoir droit à des prestations avec un minimum de gains assurables tirés de la pêche, se situant entre 2 500 $ et 4 199 $, selon le taux de chômage dans leur région. Dans le cas des nouveaux venus et des personnes qui réintègrent le marché du travail dans le secteur de la pêche, ils doivent gagner au minimum 5 500 $ pour avoir droit à des prestations. Comme dans le cas des prestations régulières, le seuil s'appliquant aux nouveaux venus et aux personnes qui réintègrent le marché du travail est beaucoup plus élevé de manière à encourager des liens accrus avec le marché du travail avant de devenir admissible à des prestations d'assurance-emploi.

À l'instar des dernières années, l'analyse révèle que le seuil fondé sur les gains et le seuil de 5 500 $ établi pour les nouveaux venus est peut-être trop bas compte tenu du niveau de revenu global dans les pêches. L'analyse démontre que presque tous les pêcheurs (96,3 %) deviennent admissibles avec des gains assurables dépassant le seuil établi pour les nouveaux venus (veuillez consulter le graphique 3), et plus de 70 % obtiennent le droit à des prestations avec des gains assurables de 10 500 $ ou plus. La facilité relative avec laquelle les pêcheurs satisfont aux normes d'admissibilité est préoccupante dans la mesure où le régime d'assurance-emploi pourrait encourager plus de gens à entrer dans l'industrie des pêches que ce ne serait autrement le cas. Il vaut la peine de souligner le nombre croissant de femmes qui demandent des prestations de pêcheur. Ainsi, en 2002-2003, cette croissance a-t-elle été supérieure à 20 %.

[16] *La réforme de l'assurance-emploi et les travailleurs saisonniers qui gagnent moins de 12 000 $*, Évaluation et développement des données, Politique stratégique, DRHC, 2001.

Graphique 3 : Proportion de pêcheurs admissibles avec des gains supérieurs à la norme d'admissibilité pour les nouveaux venus



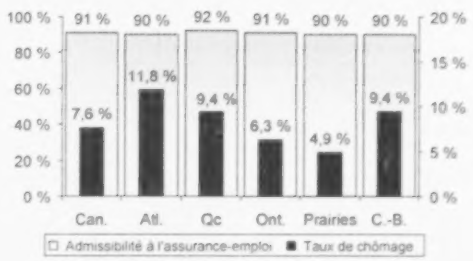
Il faut poursuivre les analyses pour évaluer l'incidence des prestations de pêcheur se rapportant à l'assurance-emploi sur la pêche commerciale. Tel qu'indiqué au chapitre 2, ces analyses devront lier les données administratives de l'assurance-emploi aux données sur les pêches tenues par Pêches et Océans Canada, l'Agence du revenu du Canada et les provinces de Terre-Neuve-et-Labrador et du Québec.

Accès aux prestations spéciales

En plus d'aider les Canadiens en chômage qui tentent de réintégrer le marché du travail, l'assurance-emploi joue également un rôle important en soutenant les Canadiens qui sont trop malades pour travailler ou qui doivent rester à la maison pour s'occuper d'un nouveau-né ou d'un enfant nouvellement adopté. La présente section porte sur les prestations de maternité, parentales et de maladie[17].

L'analyse des résultats de l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu (EDTR) a révélé que 90,9 % des travailleurs auraient eu droit à des prestations spéciales en décembre 2001 s'ils en avaient eu besoin. En outre, le taux d'admissibilité était uniformément élevé dans tout le pays, se situant entre 90 % et 92 % (veuillez consulter le graphique 4). Cette donnée est particulièrement importante puisqu'elle indique que le seuil d'admissibilité à des prestations spéciales assure un accès équitable aux cotisants à l'assurance-emploi. L'admissibilité dans le cas des personnes qui ont travaillé exclusivement à temps plein était de 97,3 % pour les hommes et les femmes comparativement à 61,2 % pour les personnes qui ont travaillé exclusivement à temps partiel. En ce qui concerne les travailleurs à temps partiel, 64,5 % des femmes auraient eu droit à des prestations spéciales par rapport à 52,9 % des hommes. Comme le montrent les rapports précédents de contrôle et d'évaluation, la baisse des normes d'admissibilité de 700 à 600 heures d'emploi assurable, qui est entrée en vigueur le 31 décembre 2000, a amélioré l'accès à toutes les prestations spéciales. En 2002-2003, on a enregistré 19 200 nouvelles demandes de prestations spéciales présentées par des demandeurs ayant accumulé entre 600 et 699 heures assurables.

Graphique 4 : Admissibilité aux prestations spéciales parmi les travailleurs salariés et taux de chômage par région en décembre 2001



Prestations de maternité

L'analyse établie à partir de l'ECPAE a révélé que, parmi les femmes ayant des enfants âgés de 12 mois et moins en 2002, 85,1 % de celles qui avaient un emploi assurable ont touché des prestations de maternité et/ou parentales, ce qui représente une augmentation par rapport à

[17] Les prestations de compassion sont entrées en vigueur en janvier 2004; à ce titre, elles feront l'objet d'un contrôle et d'une évaluation à compter du rapport de l'an prochain.

la proportion de 80,9 % en 2001 et de 79,2 % en 2000. En outre, une récente analyse réalisée au moyen des données tirées de l'ECPIE[18] met en lumière le fait que plus de 90 % des femmes qui ont quitté leur emploi pour prendre un congé de maternité en 2001-2002 avaient accumulé suffisamment d'heures pour avoir droit à des prestations[19]. Ces constatations sont importantes puisqu'elles montrent que la grande majorité des femmes ayant un travail salarié peuvent accéder à des prestations de maternité et parentales même si un grand nombre d'entre elles travaillent à temps partiel.

En 2002, un projet pilote a été lancé pour s'assurer que les mères en retrait préventif du travail[20] étaient en mesure d'accéder à des prestations complètes pendant les 50 semaines de prestations de maternité et parentales[21]. Dans le cadre du projet pilote, les femmes qui touchaient des prestations pour retrait préventif pouvaient soit recevoir des prestations partielles d'assurance-emploi en plus des prestations pour retrait préventif, soit reporter les prestations de maternité et parentales jusqu'à ce que soient épuisées les prestations pour retrait préventif. Au terme d'une année d'application du projet pilote, 240 des 422 participantes, soit 57 %, avaient choisi de repousser leurs prestations d'assurance-emploi et de maternité. Il s'agit de résultats préliminaires puisqu'ils témoignent uniquement des résultas de la première année d'un projet pilote de trois ans. Le Ministère continuera à contrôler et à évaluer le projet dans les prochains rapports de contrôle et d'évaluation. Une évaluation complète devrait être effectuée au cours de l'exercice 2004-2005.

Prestations parentales

Les bonifications apportées aux prestations parentales depuis le 31 décembre 2000 comportaient plusieurs changements visant à en améliorer la souplesse et à promouvoir la participation des hommes. Le nombre de demandes de prestations parentales présentées par des hommes s'est accru de 25,9 % en 2002-2003, comparativement à une augmentation de 77,8 % en 2001-2002, ce qui donne à entendre que la participation des hommes aux prestations parentales continue à croître, mais à un rythme plus lent, probablement en raison de la maturation de la mesure. Toutefois, il convient de noter que les femmes continuent de toucher la grande majorité des prestations parentales (86,3 %), la durée de ces prestations étant de 30,0 semaines en moyenne, comparativement à 13,8 semaines en moyenne pour les hommes.

La tendance observée dans le rapport de la dernière année à savoir que les parents partagent les prestations parentales s'est poursuivie. La hausse du partage des prestations parentales s'observe dans le ratio des demandes de prestations parentales par rapport aux demandes des prestations de maternité. En 2002-2003, on comptait 1,11 demande de prestations parentales pour chaque demande de maternité, comparativement à 0,96 demande de prestations parentales en 1998-1999, soit l'exercice ayant précédé la mise en œuvre des prestations parentales bonifiées. En plus de prolonger la durée des prestations et de les rendre plus accessibles, les améliorations apportées aux prestations parentales en

[18] L'Enquête canadienne par panel sur l'interruption d'emploi (ECPIE) est menée par Statistique Canada au nom de RHDC afin d'évaluer le régime d'assurance-emploi. L'enquête a été menée de façon intermittente tous les trois mois depuis 1993. Elle porte sur les personnes qui ont récemment perdu leur emploi. Des prestataires d'assurance-emploi et des non-prestataires sont interviewés sur leurs expériences liées à la transition sur le marché du travail.

[19] Étude disponible bientôt – *The Qualification for Maternity Benefits and EI Reform*, Direction de la vérification et de l'évaluation, RHDC.

[20] Les femmes enceintes et celles qui allaitent dans la province de Québec touchent un remplacement du revenu pour retrait préventif du travail si elles occupent un emploi qui, estime-t-on, peut mettre en péril leur santé ou la santé du fœtus ou du bébé.

[21] Étude disponible bientôt – *Projet pilote de retrait préventif*, Direction de la vérification et de l'évaluation, RHDC.

augmentent la souplesse puisqu'elles permettent aux parents qui les partagent de ne subir qu'un seul délai de carence au lieu de deux. En 2002-2003, on a éliminé ce délai de carence pour un peu plus de 13 500 demandes de prestations parentales présentées par les hommes, ce qui témoigne encore davantage du partage accru des prestations entre les parents.

La prolongation des prestations de maternité et parentales s'accompagnait d'une prolongation correspondante de la protection des emplois en vertu des codes du travail fédéral et provinciaux. C'est dans ce contexte qu'on a récemment mené une étude concernant l'incidence de la politique provinciale de telles prestations sur les taux d'emploi des femmes ayant de jeunes enfants. Selon cette étude, le taux d'emploi des femmes avec des enfants de deux ans ou moins a augmenté de 2,8 % à 3,6 % avec la mise en place de la disposition sur les emplois protégés[22]. Ce résultat est conforme aux conclusions d'autres études internationales[23]. L'étude a également mis en lumière le fait que les congés avec emploi protégé ont favorisé une hausse plus marquée du taux d'emploi des femmes possédant un diplôme d'études secondaires que chez les femmes détenant un diplôme universitaire. Cette situation est sans doute attribuable au fait que les taux d'emploi chez les femmes ayant fait des études universitaires tendent à être plus élevés, peu importe les politiques du marché du travail. Ces constatations sont étayées par une seconde étude, selon laquelle le droit à un congé rémunéré n'est pas nécessairement l'élément important, mais bien la protection de l'emploi (rémunéré ou non), qui constitue un élément pertinent au taux d'emploi des mères de jeunes enfants[24].

Prestations de maladie

Durant la présente période de référence, le nombre de demandes de prestations de maladie s'est accru de 5,5 %. La ventilation des données administratives de l'assurance-emploi selon le type de demandes indique que la hausse était essentiellement attribuable à une augmentation du nombre de demandes de prestations mixtes présentées par des femmes, qui s'est accru de 12,3 % en 2002-2003 comparativement à une baisse de 3,6 % en 2001-2002. Cette hausse dans la présente période de référence s'explique vraisemblablement par le prolongement, depuis le 3 mars 2002, du nombre maximal de semaines de prestations spéciales, lequel est passé de 50 à 65 semaines dans le cas des mères biologiques qui demandent des prestations de maladie avant ou après les prestations de maternité ou parentales (veuillez consulter les annexes 6 et 7). En fait, la presque totalité de l'augmentation (99,5 %) du nombre de demandes combinées de prestations de maladie et de maternité/parentales peut être attribuable à l'accroissement du nombre de femmes qui établissent une demande de prestations de maladie avant de toucher des prestations de maternité/parentales.

Accès aux Prestations d'emploi et mesures de soutien

Les particuliers peuvent également accéder à une aide au réemploi au titre de la partie II du régime d'assurance-emploi. Les Prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS) visent à améliorer les compétences des Canadiens en

[22] Adrienne ten Cate, *The Impact of Provincial Maternity and Parental Leave Policies on Employment Rates of Women with Young Children in Canada*, McMaster University, Department of Economics, document de travail numéro 2003-03.

[23] Ruhm (1998) faisait état d'une augmentation de 3 % à 4 % dans le taux d'emploi des femmes dans les pays européens, tandis que Zveglich et van der Meulen-Rodgers (1998) ont observé une hausse de 2,5 % à Taïwan. Ten Cate cite ces études (2003)

[24] Shelley Phipps, Peter Burton et Lynn Lethbridge, *In and Out of the Labour Market: Long-Term Income Consequences of Child-Related Interruptions to Women's Paid Work*, Revue canadienne d'économique, 34: 411-429, 2001.

chômage et à les aider à obtenir et à conserver un emploi. Tel qu'indiqué au chapitre 3, 637 754 personnes ont accédé à des mesures d'emploi actives en 2002-2003, soit une augmentation de près de 12 % par rapport à la période de référence précédente.

La participation aux PEMS s'est accrue pour tous les types de clients : clients actifs de l'assurance-emploi, anciens clients de l'assurance-emploi et clients non assurés. Bien que la hausse globale des PEMS corresponde à celle des clients actifs de l'assurance-emploi, il est intéressant de noter la hausse importante de plus de 16 % parmi les clients non assurés. Une telle hausse témoigne de la reprise économique dans la période de référence, car une conjoncture économique favorable et des possibilités d'emploi accrues peuvent encourager des travailleurs en chômage à recourir à des services qui les aideront à réintégrer plus rapidement le marché du travail.

La participation globale aux programmes d'emploi à long terme a diminué, mais elle s'est accrue dans les services d'emploi à court terme, ce qui est compatible avec la reprise économique de 2002-2003. Parmi les programmes d'emploi, la participation s'est accrue de façon considérable en ce qui touche le volet Travail autonome et de manière plus modeste pour ce qui est des Partenariats pour la création d'emplois. La participation à toutes les autres formes de programmes d'emploi a diminué, y compris le Développement des compétences. La participation accrue dans les volets Travail autonome et Partenariats pour la création d'emplois peut également être considérée comme compatible avec un marché du travail plus vigoureux, étant donné que ces programmes sont directement reliés à la création immédiate de nouveaux emplois par opposition à l'acquisition de nouvelles compétences.

La participation des groupes désignés aux programmes de la partie II est demeurée relativement stable pour tous les groupes comparativement aux années précédentes, avec une augmentation inférieure à un point de pourcentage pour chaque groupe.

Les indicateurs clés à court terme des PEMS, qui visent les retours au travail et les prestations non versées, ont connu une hausse en 2002-2003. Les indicateurs des retours au travail mesurent le nombre de participants assurés qui ont reçu du soutien aux termes de la partie II de l'assurance-emploi et qui occupent un travail salarié. Pour 2002-2003, les retours au travail se sont accrus de 18,1 % pour s'établir à près de 222 000 clients. Les prestations non versées, ou la différence entre le droit à des prestations maximales au titre de la partie I et le nombre de semaines de prestations réellement versées, ont augmenté de plus de 25 % en 2002-2003. Une autre mesure, soit les retours au travail par intervention, a montré qu'environ 74 % des clients des PEMS qui sont retournés au travail ont participé à une seule intervention.

CARACTÈRE ADÉQUAT DES PRESTATIONS

Comme dans les rapports précédents, on examine le caractère adéquat des prestations d'assurance-emploi selon plusieurs perspectives, notamment d'après le niveau des prestations hebdomadaires moyennes, plus particulièrement dans le cas des prestataires à faible revenu avec des enfants, et d'après la durée des prestations régulières et spéciales.

Niveau des prestations

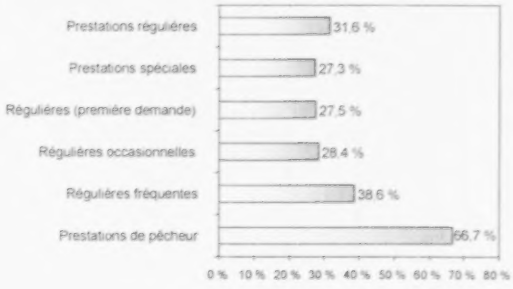
En analysant le caractère adéquat des prestations d'assurance-emploi, il est important de se pencher sur la mesure dans laquelle les prestations hebdomadaires moyennes témoignent des changements dans le salaire

industriel moyen[25]. Dans l'ensemble, l'analyse indique que les prestations hebdomadaires moyennes sous le régime de l'assurance-emploi se sont accrues pour atteindre un taux qui dépasse la croissance du salaire industriel hebdomadaire moyen. Depuis 1996-1997, le taux moyen des prestations hebdomadaires régulières est passé de 272 $ à 309 $, soit une augmentation de 13,7 %, ce qui dépasse de 3,1 points de pourcentage le taux de croissance du salaire industriel[26]. Durant la présente période de référence, la moyenne de toutes les prestations hebdomadaires a été majorée, passant de 304 $ à 308 $, ce qui constitue une hausse de 1,5 % par rapport à 2001-2002. C'est là une donnée importante puisqu'elle prouve que les prestations d'assurance-emploi sc rajustées en fonction des taux salariaux à la hausse. Il est important de noter qu'une partie de l'augmentation cumulative du taux des prestations hebdomadaires est également attribuable à l'élimination de la règle de l'intensité et à la mise en œuvre nationale de la disposition relative aux petites semaines.

Outre la croissance du taux des prestations hebdomadaires moyennes, on a également examiné la proportion de clients jouissant du taux maximal de prestations (MRA), qui était de 413 $. Au moment de la réforme, on s'inquiétait du fait que le MRA était considérablement plus élevé que le salaire industriel moyen. Par conséquent, il y a eu gel du MRA à 39 000 $ au moment de la réforme jusqu'à ce que le salaire industriel moyen augmente à un niveau équivalent[27].

L'analyse de la période de référence indique que le MRA demeure supérieur au salaire industriel moyen (35 655 $) dans une proportion de 9,4 %. L'analyse indique également que la proportion de demandeurs de prestations régulières qui touchent le taux maximal de prestations hebdomadaires s'est accrue pour passer de 30,0 % en 2001-2002 à 31,6 % en 2002-2003, ce qui témoigne des augmentations dans les taux salariaux moyens[28]. Il est important de noter que les nouveaux prestataires et les prestataires occasionnels ont beaucoup moins de chances de toucher le taux maximal de prestations que les prestataires fréquents et ceux qui demandent des prestations de pêcheur (veuillez consulter le graphique 5).

Graphique 5 : Pourcentage de prestations d'assurance-emploi représentant le taux maximal hebdomadaire



[25] La méthode utilisée pour établir le salaire industriel moyen est maintenant fondée sur un calcul annuel (du 30 juin 2002 au 30 juin 2003), tel qu'énoncé dans la *Loi sur l'assurance-emploi*. Cette méthode diffère de celle qui est utilisée dans le *Rapport de contrôle et d'évaluation 2002*, alors que le salaire industriel moyen était calculé par année financière. Les chiffres de l'année en cause sont publiés dans le Rapport sur le maximum de la rémunération annuelle assurable pour 2003 et 2002 (Bureau de l'actuaire de RHDC).

[26] La rémunération annuelle moyenne du total des industries s'est accrue pour passer de 32 237 $ en 1996-1997 à 35 655 $ en 2002-2003, soit une hausse de 10,6 %. Les résultats concernant la rémunération hebdomadaire moyenne du total des industries proviennent de la publication de Statistique Canada, *Emploi, gains et durée du travail*, n° 72-002-XIB au catalogue.

[27] Depuis 1997, le MRA est de 39 000 $. En vertu de l'article 5 de la *Loi sur l'assurance-emploi*, le MRA est rajusté en fonction de la rémunération annuelle moyenne du total des industries. Avant 1997, le MRA était indexé annuellement en fonction d'une moyenne mobile de huit ans des gains annuels moyens des employés.

[28] Les données sur la rémunération moyenne du total des industries proviennent du Rapport sur le maximum de la rémunération annuelle assurable pour 2003 et 2002 (Bureau de l'actuariat de RHDC). Les données sur le taux de prestations proviennent du profil vectoriel d'août 2003.

En examinant le caractère adéquat des prestations, il est important de noter qu'on a modifié la disposition relative au remboursement des prestations à compter de l'année d'imposition 2000, afin de mieux cibler les prestataires à revenu élevé qui sont des utilisateurs fréquents. L'analyse de l'année d'imposition 2001 indique que les modifications ont donné lieu à des prestations d'assurance-emploi nettes supérieures pour les prestataires réguliers, étant donné qu'on n'a pas exigé le remboursement d'environ 21,2 millions de dollars en prestations des personnes qui effectuent une première demande, et de 53,7 millions de dollars des personnes qui touchent des prestations spéciales. En 2001, 83 981 personnes ont remboursé une partie de leurs prestations d'assurance-emploi, ce qui représente une baisse appréciable de 41,7 % comparativement à 1999 (veuillez consulter l'annexe 2.14).

À l'instar des années précédentes, la grande majorité (91,3 %) des prestataires touchés par la disposition relative au remboursement étaient des hommes, leur nombre ayant diminué de 38,7 % par opposition à 61,8 % chez les femmes. Cette forte baisse chez les femmes est liée au fait que ces dernières font davantage usage des prestations spéciales, qui sont maintenant exemptes de la disposition relative au remboursement. Ces constatations indiquent que les modifications apportées à la disposition sur le remboursement ont donné lieu à des prestations nettes supérieures pour bon nombre de prestataires d'assurance-emploi.

Prestations pour les familles à faible revenu – Supplément familial

Le caractère adéquat des prestations d'assurance-emploi s'évalue également en examinant l'efficacité avec laquelle le supplément familial offre un soutien additionnel aux familles à faible revenu avec des enfants[29]. Le supplément familial a remplacé le taux de prestations de 60 % sous le régime de la loi précédente (*Loi sur l'assurance-chômage*) pour les personnes ayant un faible revenu et des enfants à charge. Son objectif était de mieux cibler l'aide aux prestataires qui en avaient besoin[30]. Le supplément familial augmente le taux de prestations de manière à ce qu'il passe de 55 % à 80 % pour les parents en chômage dont le revenu familial net est de 25 921 $ ou moins[31].

Tel qu'indiqué au chapitre 2, près de 183 000 personnes ont reçu le supplément familial durant la période de référence. En tout, le gouvernement a versé 182,5 millions de dollars en prestations additionnelles aux familles à faible revenu durant la présente période de référence, soit une augmentation de 3,8 % par rapport à 2001-2002, le supplément hebdomadaire moyen s'élevant à 42 $. Tel qu'indiqué dans les rapports précédents, le nombre de prestataires à qui est versé le supplément familial a diminué depuis 1998-1999, ce qui peut s'expliquer par le fait que le revenu familial s'est accru alors que le seuil du supplément est demeuré fixe à 25 921 $. Une récente étude de RHDC a confirmé que le seuil fixe avait mené à une diminution du supplément familial par rapport à toutes les demandes de prestations d'assurance-emploi[32]. Dans la période de référence actuelle, la proportion de tous les prestataires qui ont reçu le supplément familial est demeuré stable à 9,8 %, tout comme la proportion de prestataires de ce supplément parmi ceux qui touchent des prestations régulières (8,7 %).

[29] Inclut tous les types de prestations (régulières, spéciales, de pêcheur).

[30] Veuillez consulter l'annexe 1 du *Rapport de contrôle et d'évaluation 2000* pour de plus amples détails sur le supplément familial qui a remplacé la disposition relative à la dépendance qui existait sous le régime d'assurance-chômage.

[31] Tout comme les autres prestataires, ceux qui reçoivent le supplément familial sont assujettis à une prestation hebdomadaire maximale de 413 $.

[32] Étude disponible bientôt – *Family Supplement*, Direction de la vérification et de l'évaluation, RHDC.

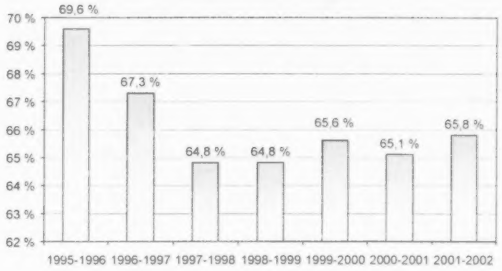
Au moment de la réforme, on se demandait si l'augmentation du taux de remplacement des prestations dans une proportion passant de 60 % à 80 % pour les familles à faible revenu n'allait pas être un contre-incitatif à trouver un emploi. Toutefois, selon une étude menée par RHDC et mise à jour pour le présent rapport, cette augmentation ne semble avoir un tel effet dissuasif. L'étude nous a appris qu'entre 1994 et 2002, le nombre moyen de semaines d'assurance-chômage ou d'assurance-emploi, exclusion faite des prestations de maternité et des prestations parentales, a diminué d'une semaine pour les prestataires qui touchaient des prestations au taux majoré/supplément familial, et de 2,7 semaines pour les autres prestataires.

Notons également que les femmes continuent à profiter du supplément familial davantage que les hommes. De façon plus précise, le total des paiements versés aux femmes sous forme de supplément s'est accru d'un peu plus de 9 % comparativement à une diminution de près de 10 % chez les hommes. La proportion des prestations totales versées aux femmes sous forme de supplément familial a augmenté de près de quatre points de pourcentage pour se situer à un peu plus des trois quarts. Cette hausse peut s'expliquer par la bonification des prestations parentales, alors que les femmes représentent près des trois quarts de l'ensemble des prestataires qui ont touché des prestations spéciales. Les femmes ont touché 65 % des prestations régulières plus élevées grâce au supplément familial. Il est également important de noter que 15,6 % des femmes ont droit au supplément familial par rapport à 4,9 % des hommes.

Durée des prestations régulières

Les prestataires réguliers peuvent recevoir un soutien du revenu pendant une période se situant entre 14 et 45 semaines, selon la région dans laquelle ils présentent leur demande. La réforme de l'assurance-emploi a fait passer de 50 à 45 le nombre maximal de semaines. Cela a engendré des préoccupations quant au caractère pertinent des prestations pour ceux qui se retrouvent entre deux emplois. À l'instar des rapports précédents, les résultats montrent que les prestataires réguliers ont utilisé, en moyenne, moins des deux tiers des semaines de prestations auxquelles ils avaient droit (veuillez consulter le graphique 6)[33]. Cette donnée est importante puisqu'elle indique que la proportion du nombre de semaines admissibles utilisées est demeurée stable durant le ralentissement économique de 2001-2002.

Graphique 6 : Proportion des prestations admissibles utilisées par les prestataires réguliers



Les endroits où le pourcentage d'utilisation de la période de prestations a été le plus élevé sont les suivants : Terre-Neuve-et-Labrador (74,9 %), Île-du-Prince-Édouard (74,9 %), Nouveau-Brunswick (69,3 %) et Nouvelle-Écosse (68,8 %), ce qui témoigne des taux de chômage plus élevés et des plus faibles possibilités d'emploi dans ces provinces. L'endroit où le pourcentage d'utilisation de la période de prestations a été le plus faible est la province de l'Ontario, où la proportion moyenne d'utilisation s'est accrue de façon appréciable en 2001-2002, passant de 60,8 % à 63,9 %. Cette donnée est compatible avec le ralentissement dans le secteur de la production

[33] Il est important de noter que les données et les analyses concernant la durée des demandes de prestations sont décalées pour tenir compte de la période 2001-2002 et ainsi mesurer les demandes complétées.

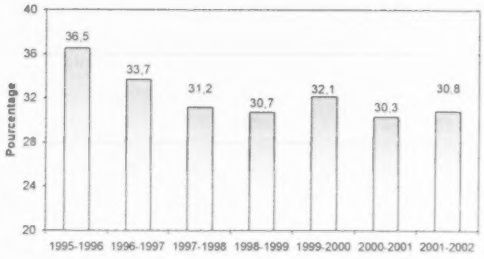
des biens au cours de la même année. Les hommes ont utilisé en moyenne 64,9 % de leur période de prestations régulières, ce qui est compatible avec les données des années précédentes. De leur côté, les femmes ont utilisé 67,1 % de leur droit, ce qui se compare également aux résultats de la période de référence précédente (66,9 %).

Une autre façon d'évaluer si le nombre de semaines admissibles suffit aux prestataires consiste à examiner la mesure dans laquelle ils épuisent toutes leurs semaines de prestations. Les résultats de 2001-2002 révèlent que la proportion de prestataires réguliers qui ont épuisé toutes leurs semaines de prestations s'est accrue de 0,5 point de pourcentage pour s'élever à 30,8 %, en dépit du ralentissement économique qui a marqué cette période. De plus, la proportion de prestataires fréquents qui ont épuisé leurs prestations est demeurée stable à 24,4 %.

La proportion des femmes qui ont épuisé leur période de prestations (33,2 %), bien que stable par rapport à la période de référence précédente, était légèrement supérieure à celle des hommes (29,2 %). Le taux d'épuisement plus élevé chez les femmes est probablement attribuable au fait que celles-ci ont droit en moyenne à un moins grand nombre de semaines de prestations (31 par rapport à 33 chez les hommes), car elles présentent des demandes de prestations avec moins d'heures d'emploi assurable. Il est important de noter que les jeunes (moins de 25 ans) ont en moyenne le taux d'épuisement le plus faible (29,0 %) parmi toutes les cohortes d'âge, ce qui s'explique par leurs mouvements (entrée et sortie) sur le marché du travail, alors qu'ils poursuivent leurs études. En comparaison, les travailleurs âgés (55 ans et plus) présentent le taux d'épuisement le plus élevé, soit 38,9 %, ce qui peut s'expliquer par le fait qu'ils ont plus de difficulté à réintégrer le marché du travail.

Dans l'ensemble, l'analyse indique une diminution de la proportion de prestataires qui épuisent leurs prestations d'assurance-emploi. Depuis 1995-1996, la proportion de prestataires réguliers qui épuisent leurs prestations a chuté pour passer de 36,5 % à 30,8 % (veuillez consulter le graphique 7).

Graphique 7 : Proportion de prestataires réguliers épuisant les prestations



Au moment de la réforme, on s'est inquiété du fait que des personnes pourraient devoir se tourner vers l'aide sociale parce qu'on avait réduit le nombre maximal de semaines de prestations auxquelles elles avaient droit. Selon les conclusions d'une étude continue de RHDC, seulement une faible proportion de personnes ayant perdu leur emploi ont réclamé de l'aide sociale 10 à 12 mois plus tard[34]. En fait, l'étude concluait que le recours à l'aide sociale par des clients de l'assurance-emploi avait diminué pour passer de 6,2 % en 1995-1996 à 2,5 % en 2000-2001, pour s'accroître légèrement jusqu'à 3,8 % en 2001-2002[35]. La hausse enregistrée chez les prestataires d'assurance-emploi en 2001-2002 témoigne du ralentissement

[34] Étude disponible bientôt – *Did the Exhaustion of UI/EI Benefits and the Take-up of Social Assistance Change After EI Reform?*, Direction de la vérification et de l'évaluation, RHDC.

[35] Ces résultats sont fondés sur l'Enquête canadienne par panel sur l'interruption d'emploi (ECPIE), qui est menée environ 12 mois après une cessation d'emploi.

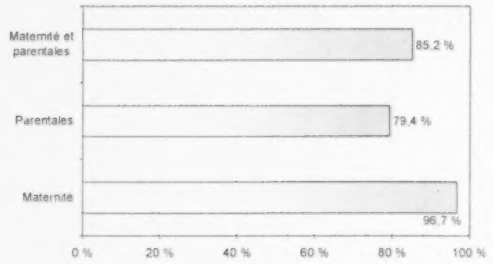
économique survenu durant cette période. Toutefois, il vaut la peine de mentionner que la proportion de prestataires qui ont fait appel à l'aide sociale est demeurée bien plus faible que lors de la période précédant la réforme. Une autre étude préparée par l'ancien ministère de DRHC[36] confirme que seule une petite proportion de personnes ayant épuisé leur période de prestations ont fait appel à l'aide sociale moins d'un an plus tard. Toutefois, elle indique également qu'il peut s'écouler un certain temps avant que ces personnes deviennent clientes de l'aide sociale.

Notons également qu'une partie de la baisse des prestataires d'assurance-emploi ayant recours à l'aide sociale peut être attribuable à la Prestation nationale pour enfants, adoptée en 1998, qui a augmenté les paiements aux familles à faible revenu avec des enfants. Une partie de la baisse pourrait également être attribuable aux changements dans l'admissibilité aux programmes provinciaux et territoriaux d'aide sociale.

Durée des prestations spéciales – Maternité et parentales

L'un des principaux objectifs des améliorations apportées aux prestations de maternité et parentales était de permettre aux parents de passer plus de temps à la maison avec leur nouveau-né ou leur enfant nouvellement adopté en augmentant le nombre de semaines d'admissibilité à des prestations. Selon l'analyse de la présente période de référence, les prestations admissibles sont en bonne partie utilisées (veuillez consulter le graphique 8). En fait, la combinaison des prestations parentales aux prestations de maternité et au délai de carence nous permet de constater que les parents utilisent au moins 85,2 % des prestations admissibles pendant toute l'année à laquelle ils ont droit[37]. Cette situation indique que les bonifications apportées aux prestations parentales ont atteint leur objectif, à savoir fournir aux familles une plus grande latitude pour prendre soin, pendant une durée prolongée, de leur enfant nouveau-né ou de leur enfant nouvellement adopté.

Graphique 8 : Proportion de prestations utilisées par des bénéficiaires de prestations de maternité et parentales (2002-2003)



Une étude à venir de RHDC porte sur l'incidence des prestations parentales bonifiées en tant que facteur déterminant du temps que les mères passaient à la maison après avoir donné naissance à un enfant[38]. L'étude met en lumière le fait qu'avant 2001, environ 70 % des mères ayant touché de l'assurance-emploi étaient retournées au travail dans les sept ou huit mois suivant la naissance. Toutefois, un peu plus de 20 % des mères ayant donné naissance à un enfant en 2001 ou 2002 sont retournées au travail après une même période passée à la maison. À vrai dire, plus de 70 %

[36] Alex Grey, *Évidences sur l'interaction des régimes d'assurance-emploi et d'assistance sociale*, Direction générale de la recherche appliquée, DRHC, janvier 2002.

[37] Afin de s'assurer que l'analyse des semaines payées est fondée sur des demandes de prestations complètes, les données portent sur toutes les demandes de prestations parentales qui ont débuté durant la première moitié de la période de référence. En raison des limites des données liées à la protection des renseignements personnels, ces chiffres sont uniquement issus des données administratives, de sorte qu'ils reposent seulement sur la durée moyenne des prestations de maternité et parentales. Ils n'englobent pas les données relatives au partage des prestations et constituent donc une évaluation prudente de l'utilisation des prestations parentales.

[38] Étude disponible bientôt – *Determinants of mothers' time at home after childbirth: The role of maternity and parental leave policy*, Adrienne ten Cate, RHDC.

des mères ayant touché de l'assurance-emploi en 2001 ou 2002 ont pris congé pour au moins 11 mois. L'étude nous a également permis d'apprendre que les travailleurs autonomes, qui n'ont pas accès aux prestations d'assurance-emploi, sont retournés au travail beaucoup plus rapidement que ceux qui occupent un travail salarié. Bien que le manque de soutien du revenu était considéré comme un élément important, la nécessité de maintenir leur clientèle et leur réseau influe également sur la décision du travailleur autonome de reprendre plus rapidement le travail.

Au moment de bonifier les prestations parentales, on s'est interrogé à savoir si seuls les parents des ménages à revenu élevé seraient en mesure de tirer pleinement profit de la prolongation des prestations compte tenu de la baisse du revenu du ménage qui allait vraisemblablement en découler. L'étude évoquée ci-dessus a également mis en lumière le fait que le revenu global du ménage au cours du mois précédant la naissance n'avait pas eu d'incidence appréciable sur la durée du temps pendant laquelle la mère restait à la maison. Ces constatations sont compatibles avec une seconde étude[39] selon laquelle le salaire même d'une mère était un déterminant plus important que le revenu global du ménage dans sa décision de retourner au travail dans les neuf mois suivant la naissance de l'enfant.

L'analyse indique également que le supplément familial fonctionne tel que prévu en assurant aux prestataires à faible revenu un plein accès aux prestations de maternité et parentales. Elle nous apprend que les prestataires du supplément familial touchaient, en prestations de maternité et parentales, en moyenne, 1,3 semaine de plus que tous les autres prestataires (43,6 semaines par rapport à 42,3 semaines). Cela indique que le supplément familial permet aux travailleurs à faible revenu de demeurer à la maison avec leurs enfants.

En vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi* et de son Règlement afférent, les employeurs et les provinces sont encouragés à fournir un soutien financier qui bonifie les prestations d'assurance-emploi. On croit que ces suppléments volontaires, désignés sous le nom de prestations supplémentaires de chômage (PSC), peuvent influer sur la durée de temps pendant laquelle les particuliers touchent des prestations de maternité et parentales. Dans le *Rapport de contrôle et d'évaluation 2002*, un engagement à examiner la question des suppléments aux prestations d'assurance-emploi a été pris. L'étude de RHDC sur les facteurs déterminants du temps que les mères passeront à la maison après une naissance englobait la question des suppléments. En s'appuyant sur les données de l'Enquête sur la couverture de la population par l'assurance-emploi, les auteurs de l'étude ont examiné le cas des mères qui touchaient à la fois des prestations d'assurance-emploi et un supplément. L'étude révèle que celles qui recevaient un supplément présentaient, d'une part, une probabilité moins grande de prendre un court congé et, d'autre part, avaient plus de chances de retourner au travail moins d'un an plus tard. La raison pourrait en être que le fait de toucher un supplément est souvent conditionnel au retour au travail auprès du même employeur après la naissance, et ce, dans une période de temps précise. L'étude a également déterminé que la probabilité de recevoir un supplément était fortement liée au revenu du ménage et au degré de scolarité de la mère. Parmi les mères qui ont touché des prestations d'assurance-emploi, celles dont le revenu du ménage était plus élevé au cours du mois précédant la naissance et celles qui détenaient un diplôme universitaire couraient

[39] Katherine Marshall, *L'avantage du congé parental prolongé*, Statistique Canada, numéro 75-001-XIE au catalogue, mars 2003.

de plus grandes chances de recevoir un supplément que d'autres mères.

Durée des prestations spéciales – Maladie

Les prestataires d'assurance-emploi peuvent toucher jusqu'à 15 semaines de prestations de maladie. L'analyse du caractère adéquat des prestations de maladie s'est effectuée en examinant le nombre de semaines pendant lesquelles les prestataires ont touché des prestations. L'analyse indique que les prestataires ont touché en moyenne 9,6 semaines ou 64 % du nombre maximal de semaines de prestations. En outre, un tiers des prestataires ont utilisé les 15 semaines maximales de prestations. Dans l'ensemble, ces résultats indiquent que les 15 semaines de prestations de maladie offertes sous le régime d'assurance-emploi répondent aux besoins de la plupart des prestataires. Il convient également de noter que près de la moitié (49,1 %) des personnes qui ont touché des prestations de maladie ont touché entre 11 et 15 semaines de prestations, 21,6 % d'entre eux touchant entre six et dix semaines, et 29,3 % touchant entre une et cinq semaines de prestations.

Une comparaison préliminaire, au moyen des données administratives, entre les prestataires qui ont épuisé leurs 15 semaines maximales de prestations de maladie et ceux qui n'ont pas épuisé leurs semaines n'a fait ressortir aucune différence marquée quant au sexe, et a permis d'apprendre que seule une proportion légèrement supérieure de prestataires de plus de 45 ans ont utilisé le nombre maximal de semaines. Les prestations hebdomadaires moyennes des demandeurs qui ont touché des prestations de maladie pendant 15 semaines étaient de 273 $, ce qui n'est pas très différent du taux moyen de prestations de maladie, qui est de 276 $. L'analyse a également permis d'apprendre qu'un peu moins des deux tiers de tous les prestataires qui ont touché des prestations pendant 15 semaines ont exclusivement reçu des prestations de maladie, à savoir des prestations non combinées aux prestations régulières ou de maternité/parentales. La question entourant l'épuisement des prestations de maladie continuera à faire l'objet de mesures de contrôle et d'évaluation dans les prochains rapports.

V. Promotion de la participation à la vie active

En plus d'offrir un soutien du revenu temporaire adéquat, l'un des principaux objectifs du régime d'assurance-emploi est d'encourager une plus grande participation à la vie active. Par conséquent, on a conçu le régime d'assurance-emploi en y intégrant certaines caractéristiques qui visent à raffermir les liens entre l'effort de travail et les prestations. Malgré les multiples caractéristiques du régime qui vise à encourager la participation à la vie active, l'analyse du présent chapitre repose sur trois éléments précis : le dénominateur, le travail pendant une période de prestations et la disposition relative aux petites semaines.

Dénominateur

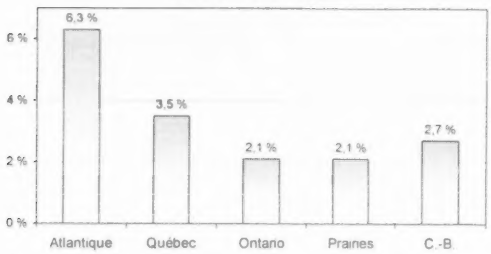
En vertu de la règle du « dénominateur », tous les prestataires doivent travailler deux semaines de plus que leurs normes minimales d'admissibilité pour avoir droit à leurs pleines prestations[40]. Tel qu'indiqué dans les rapports précédents, la proportion de personnes n'ayant pas travaillé au moins deux semaines de plus que la norme minimale d'admissibilité a chuté pour passer de 6,0 % juste avant la réforme de l'assurance-emploi à 3,9 % immédiatement après la mise en œuvre de la règle du

[40] Consulter le chapitre 2 du *Rapport de contrôle et d'évaluation 2001* pour obtenir de l'information descriptive sur le dénominateur.

dénominateur, puis à 2,5 % à la fin de 1997[41]. Depuis, cette proportion est demeurée relativement stable, ce qui donne à entendre que le dénominateur a largement favorisé un changement de comportement.

Tel qu'indiqué dans le graphique 9, le dénominateur touche davantage de travailleurs dans les provinces de l'Atlantique et du Québec qu'en Ontario et dans les provinces de l'Ouest. Dans la région de l'Atlantique, où les taux de chômage sont plus élevés et le travail saisonnier plus fréquent, seulement un peu plus de 6 % des prestataires n'ont pas réussi à cumuler les deux semaines de travail additionnelles.

Graphique 9 : Proportion des prestations régulières touchées par le dénominateur selon la région (2002-2003)

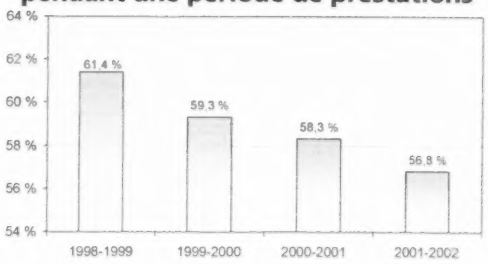


Travail pendant une période de prestations[42]

La disposition relative au travail pendant une période de prestations permet aux prestataires de gagner le plus élevé des deux montants suivants, à savoir 50 $ ou 25 % du taux de prestations hebdomadaires, ce qu'on appelle les gains admissibles, sans que cela n'entraîne une réduction de leur taux de prestations hebdomadaires. Les gains d'emploi supérieurs au seuil des gains admissibles sont intégralement déduits des prestations hebdomadaires du prestataire. Lorsqu'une semaine de prestations est réduite à néant, il est possible de reporter cette semaine admissible pour l'utiliser plus tard. Toutefois, si un prestataire ne travaille que quelques heures pour ainsi réduire ses prestations de la semaine sans les éliminer, la semaine constitue néanmoins une semaine utilisée.

Conformément aux précédents rapports de contrôle et d'évaluation, le nombre de prestataires réguliers déclarant du travail en période de prestations est en décroissance (veuillez consulter le graphique 10). En 2001-2002, 56,8 % des prestataires réguliers travaillaient pendant une période de prestations, par rapport à 58,3 % durant la période de référence précédente. Comme on a pu le voir dans les périodes de référence précédentes, la diminution enregistrée à ce chapitre peut directement se rattacher à la baisse du nombre de prestataires fréquents qui travaillent tout en touchant des prestations. La proportion de prestataires réguliers qui travaillent pendant une période de prestations et qui sont des prestataires fréquents a diminué, passant de 29,1 % en 1996-1997 à 22,5 % en 2001-2002. Cela représente une baisse de 6,6 points de pourcentage comparativement à une réduction globale de 5,8 points de pourcentage pour tous les prestataires qui, pendant la même période, ont travaillé tout en touchant des prestations.

Graphique 10 : Proportion de prestataires réguliers qui travaillent pendant une période de prestations



[41] Étude disponible bientôt – *Has the Relationship between Insured Employment Weeks and Entrance Requirements been Changed by the Divisor?*, Direction de la vérification et de l'évaluation, RHDC.

[42] L'analyse de la disposition visant le travail pendant une période de prestations a été décalée d'une année afin de s'assurer que les demandes sont complètes. La définition du travail pendant une période de prestations comprend tous les prestataires qui ont eu des gains durant leur période de prestations d'assurance-emploi.

Les preuves recueillies à partir des données administratives continuent à montrer que la disposition visant le travail pendant une période de prestations n'encourage peut-être pas les prestataires à accepter tout le travail disponible pendant qu'ils reçoivent des prestations. À l'instar des périodes de référence précédentes, la plupart des semaines travaillées pendant une période de prestations (64 %) étaient des semaines « pleines », ce qui signifie que les gains étaient suffisamment élevés pour contrebalancer complètement le versement des prestations d'assurance-emploi pendant cette semaine[43]. Un peu plus du quart (27,2 %) des semaines où les prestataires ont travaillé tout en touchant de l'assurance-emploi ont rapporté des gains qui ne suffisaient pas à réduire à zéro les prestations. Les prestataires fréquents étaient moins enclins à travailler une semaine partielle si l'on se fie au fait que plus de 74,4 % de leurs semaines travaillées étaient « pleines » comparativement à 61,3 % pour les prestataires occasionnels, et à 47,6 % pour les nouveaux prestataires. Par contre, seulement 18,4 % des semaines travaillées par les prestataires fréquents étaient des semaines de prestations partielles, ce qui est beaucoup plus faible que la proportion de 30,3 % des semaines travaillées par les prestataires occasionnels et la proportion de 40,3 % des semaines travaillées par les nouveaux prestataires. Une étude menée par RHDC au moyen des données de l'ECPIE corrobore les conclusions tirées des données administratives qui montrent que les prestataires fréquents sont moins enclins à effectuer des semaines de travail partielles comparativement à des semaines pleines[44].

Étant donné la complexité de la disposition relative au travail pendant une période de prestations, les prestataires fréquents connaissent beaucoup plus en détail les fonctions du régime d'assurance-emploi et sont moins enclins à accepter du travail dont les gains sont inférieurs à leurs prestations. De plus, tel qu'indiqué dans le rapport de contrôle et d'évaluation de l'année dernière, une étude externe sur la disposition relative aux gains admissibles corrobore la constatation de RHDC selon laquelle le travail en période de prestations pourrait ne pas encourager les prestataires à accepter tout le travail disponible. Ils peuvent en effet se montrer réticents à travailler tout en touchant des prestations à moins que les gains ne réduisent à néant leurs prestations, pour ainsi conserver leur semaine de prestations pour plus tard[45]. Ces constatations indiquent qu'il faut contrôler et évaluer de façon continue la disposition relative au travail pendant une période de prestations.

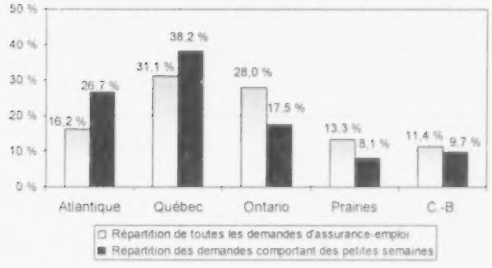
Petites semaines

La disposition relative aux petites semaines exclut du calcul des prestations les semaines où les gains ont été faibles (moins de 150 $), à savoir les « petites » semaines, de sorte que ces semaines n'auront pas d'incidence sur leur droit éventuel à des prestations d'assurance-emploi lors d'une demande future. Une telle mesure encourage donc les travailleurs à accepter tout le travail disponible[46]. Les résultats de 2002-2003 indiquent que 9,9 % de toutes les demandes de prestations d'assurance-emploi établies comportaient des petites semaines. Cette donnée représente une augmentation de près de deux points de pourcentage par rapport à la période de référence précédente (8,1 %). L'analyse réalisée à partir des données administratives relatives à l'assurance-emploi révèle que la disposition relative aux petites semaines apporte aux clients

[43] Consulter le chapitre 2 du *Rapport de contrôle et d'évaluation 2001* où sont fournis des détails sur l'analyse de la situation des gens qui travaillent pendant une période de prestations.
[44] Étude bientôt disponible – *EI Reform and Working While on Claim*, Direction de la vérification et de l'évaluation, RHDC.
[45] David Gray et Shawn de Raaf, *The Impact of the Allowable Earnings Provision on EI Dependency*, Société de recherche sociale appliquée, septembre 2002.
[46] Depuis le 7 septembre 2003, le seuil des gains des petites semaines est de 225 $, ce qui rend davantage compte des augmentations des salaires.

un taux hebdomadaire plus élevé de prestations. Les prestations hebdomadaires s'élevaient en moyenne à 227 $, soit 12 $ de plus en 2002-2003 que ce n'aurait été le cas sans la disposition relative aux petites semaines. Par comparaison, la hausse enregistrée en 2001-2002 était de 14 $. Tel qu'indiqué dans le rapport de l'année dernière, le Canada atlantique et le Québec comptent une proportion beaucoup plus grande de demandes de prestations comportant des petites semaines comparativement à la répartition nationale des demandes (veuillez consulter le graphique 11). La disposition relative aux petites semaines et son seuil révisé de faibles gains (225 $) continueront à faire l'objet d'un contrôle et d'une évaluation dans les prochains rapports.

Graphique 11 : Répartition des demandes d'assurance-emploi et des demandes comportant des petites semaines à l'échelle nationale (2002-2003)



VI. Évaluation des Prestations d'emploi et mesures de soutien

On a mis en œuvre une approche en deux volets s'inscrivant dans le cadre d'évaluation des Ententes sur le développement du marché du travail (EDMT)/Prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS). La première phase se compose d'évaluations formatives axées sur la conception et l'exécution des programmes ainsi que sur les enjeux de mise en œuvre. La seconde phase porte sur les résultats des programmes, les répercussions externes et la rentabilité liée à la poursuite de tels résultats.

Les précédents rapports de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi contenaient les résultats des évaluations formatives des PEMS. Le présent rapport fournit les résultats préliminaires des évaluations sommatives de la Colombie-Britannique, du Québec et de Terre-Neuve-et-Labrador[47].

COLOMBIE-BRITANNIQUE

En vertu de l'Entente Canada-Colombie-Britannique sur le développement du marché du travail, les gouvernements fédéral et provincial travaillent de concert à la conception, la gestion et l'évaluation des PEMS. Le palier fédéral est responsable de l'exécution des programmes et des services. Le comité conjoint de gestion du Canada et de la Colombie-Britannique s'attend à mettre au point le rapport d'évaluation et les conclusions d'ici le printemps 2004.

L'évaluation sommative était fondée sur des méthodes quantitatives et qualitatives afin de mesurer les répercussions des PEMS sur les clients qui ont terminé leurs activités de programme au cours de l'exercice 2000-2001. Les méthodes quantitatives incluaient des sondages menés auprès de 2 094 participants et de 2 765 non-participants. Les méthodes qualitatives comportaient une analyse documentaire, des interviews auprès de sources clés, des groupes de discussion, des études de cas, des examens par une commission et un comité d'experts sur le marché du travail. On a évalué les répercussions sur les clients actifs de l'assurance-emploi et d'anciens prestataires ainsi que les prestations d'emploi assurable (Subventions salariales ciblées, Aide au travail

[47] La méthode utilisée dans les évaluations sommatives est décrite à l'annexe 5.

indépendant, Partenariats pour la création d'emplois et Développement des compétences) et les Services d'aide à l'emploi[48].

L'évaluation s'articulait autour de quatre principaux indicateurs : l'emploi, les gains, les prestations d'assurance-emploi et les prestations d'aide au revenu. On a eu recours à diverses techniques statistiques pour trois différentes périodes postérieures aux programmes[49].

Les conclusions préliminaires de l'évaluation sommative de la Colombie-Britannique font état de résultats positifs pour les clients dans certains secteurs, tandis qu'on n'observe aucune amélioration appréciable dans d'autres domaines. Une analyse additionnelle est en cours pour valider et peaufiner les mesures des répercussions des programmes.

Bien qu'on ait relevé des signes selon lesquels les programmes ont eu des répercussions positives sur les heures de travail effectuées par les clients actifs de l'assurance-emploi, ce ne fut pas le cas pour les anciens clients de l'assurance-emploi qui ont reçu de l'aide. Pour évaluer les répercussions sur l'emploi découlant des interventions et de l'aide fournies aux clients actifs de l'assurance-emploi, on a utilisé diverses approches qui ont toutes mis en lumière des retombées positives sur l'emploi. Au chapitre des heures de travail, les gains sont essentiellement survenus dans les 18 premiers mois pour les hommes et dans la période de 19 à 24 mois pour les femmes. Ces répercussions positives ont essentiellement été observées auprès des clients actifs de l'assurance-emploi ayant participé aux volets Développement des compétences et Aide au travail indépendant.

Dans le cas des anciens clients de l'assurance-emploi, il n'y a pas eu de répercussions positives globales sur l'emploi. Selon des indications préliminaires, les anciens clients avaient accumulé un nombre d'heures de travail égal ou inférieur dans les 24 mois suivant leur participation aux programmes. Seule exception : les anciens clients de l'assurance-emploi s'étant inscrits au volet Subventions salariales ciblées, qui a eu des répercussions positives sur le nombre d'heures de travail.

Les répercussions sur les gains varient également. Les évaluations des répercussions sur les gains ont permis de dégager des gains limités pour les clients actifs de l'assurance-emploi vers la fin de la période postérieure au programme. Dans le cas des anciens clients, seuls ceux pour qui les Subventions salariales ciblées constituaient la principale intervention ont fait état d'une hausse de leurs gains. Cette situation est similaire au schéma observé pour les gains au chapitre de l'emploi.

La diminution du recours à l'assurance-emploi par suite d'une participation aux PEMS était au mieux minimale. Dans l'ensemble, les constatations de l'enquête indiquent une utilisation accrue de l'assurance-emploi par les prestataires actifs, particulièrement dans les 12 mois suivant la fin d'un programme. Toutefois, on relève une diminution modeste du recours à l'assurance-emploi par les participants du volet Travail indépendant.

Le fait que les constatations de l'enquête n'aient pas permis de dégager suffisamment de preuves d'une réduction globale du recours à l'assurance-emploi est, d'une certaine manière, compatible avec les estimations fondés sur les indicateurs à moyen terme[50]. Les résultats des indicateurs à moyen terme ne révèlent que de modestes diminutions dans le recours à l'assurance-emploi pour les prestataires actifs dans la période de

[48] Les Services aux apprentis et Services collectifs ont été exclus de l'estimation des répercussions sur la clientèle.
[49] De 1 à 12 mois, de 13 à 18 mois et de 19 à 24 mois après le programme.
[50] L'échantillon (données administratives sur les clients actifs de l'assurance-emploi) et la méthode (pour l'évaluation des répercussions nettes) utilisés dans le projet des indicateurs à moyen terme différaient de ceux que l'on a utilisés pour l'analyse des données d'enquête.

12 mois suivant le programme. Ces diminutions étaient surtout marquées dans le cas de ceux qui ont participé aux volets Aide au travail indépendant et Développement des compétences. Dans l'ensemble, les indicateurs à moyen terme donnent à entendre que les clients actifs ont touché environ une semaine de prestations de moins durant les 12 premiers mois par rapport au groupe témoin, et jusqu'à une semaine de prestations de moins au cours de l'année suivante. Les deux méthodes d'évaluation (sondages et indicateurs à moyen terme) montrent que les PEMS ont eu une incidence minime pour ce qui est de réduire le recours à l'assurance-emploi par les clients actifs dans la période suivant leur participation à un programme.

Dans l'ensemble, il ne paraît pas y avoir d'incidence généralisée sur le recours ultérieur à une aide provinciale au revenu pour les anciens clients de l'assurance-emploi, mais certains groupes ont fait état d'une diminution à ce chapitre. Les répercussions sur le recours aux prestations provinciales d'aide au revenu variaient en ce qui concerne les anciens clients de l'assurance-emploi dans la période suivant leur participation à un programme. De façon plus précise, ceux qui s'étaient inscrits aux volets Développement des compétences, Subventions salariales ciblées et Partenariats pour la création d'emplois ont eu un peu moins recours à l'aide au revenu. Cette diminution n'est survenue que dans la période de 19 à 24 mois suivant le programme dans le cas des hommes. Les résultats variaient également pour les femmes.

Étant donné les préoccupations à l'égard de la nécessité de moins compter sur le soutien du revenu du gouvernement, on poursuit les analyses afin de mieux comprendre les schémas qui se dégagent des indications préliminaires concernant une réduction limitée du recours à l'assurance-emploi et à l'aide au revenu.

Les participants aux PEMS ont fait état de répercussions positives sur l'acquisition des compétences et ont manifesté de l'intérêt dans la poursuite d'une formation. Les niveaux moyens de compétences au travail dans la période suivant la participation à un programme étaient légèrement supérieurs à ceux de la période précédant la participation à un programme, et ce pour tous les participants[51]. Dans l'ensemble, ces derniers estimaient qu'ils avaient permis à l'effectif de profiter de leurs compétences supérieures au travail. Les participants du volet Aide au travail indépendant sont ceux qui avaient la perception la plus positive par rapport à leurs compétences.

Les PEMS peuvent influer sur les attitudes envers l'apprentissage futur. En tout, 89 % des participants, comparativement à 76 % pour le groupe témoin, avaient le sentiment qu'ils pourraient tirer profit d'une éducation plus poussée afin d'accroître leurs compétences. De plus, au moment du sondage, la moitié des participants, comparativement à 35 % des membres du groupe témoin, avaient suivi un cours de formation, fait du bénévolat ou repris le chemin des études lors de la période postérieure à la participation.

SURVOL SOMMAIRE – COLOMBIE-BRITANNIQUE

Le tableau suivant offre un survol sommaire des PEMS dans leur ensemble, le tout d'après les éléments de preuve dont il a été précédemment question. On s'est appuyé sur les répercussions prévues des PEMS auprès des clients. Les indicateurs des résultats inclus dans le tableau sommaire représentent les principaux indicateurs communs de succès compte tenu des objectifs établis pour les PEMS.

[51] D'après la codification des professions pour les plus longues périodes avant et après un emploi.

En ce qui concerne les clients actifs de l'assurance-emploi, les données probantes de l'évaluation indiquent que les répercussions de base sur la clientèle vont dans un sens qui est compatible avec les répercussions prévues des PEMS. Notons toutefois que l'évaluation positive d'un recours réduit à l'assurance-emploi est, au mieux, d'une portée très limitée.

Quant aux anciens clients de l'assurance-emploi, l'évaluation n'a pas permis de dégager de preuves générales d'amélioration au chapitre de l'emploi et des gains, ou d'un moindre recours au soutien du revenu. Le travail se poursuivra pour mieux comprendre la raison d'être de ces résultats.

Lorsqu'on aura terminé l'analyse de ces schémas préliminaires, l'évaluation conjointe fédérale-provinciale fournira davantage de précisions sur les évaluations quantitatives des répercussions de programmes. On obtiendra également de l'information sur les facteurs déterminants concernant les résultats indiqués.

QUÉBEC

En vertu de l'Entente Canada-Québec sur le développement du marché du travail, le Québec est responsable de la conception, de la mise en œuvre et de l'évaluation des PEMS. Le Québec dispose d'un plan d'évaluation pluriannuel abordant les divers aspects de la poursuite des résultats de l'Entente. À ce jour, le Québec a évalué ses mesures actives au moyen de deux approches. Premièrement, il a examiné les taux de cessation d'emploi et les raisons d'une telle cessation. Deuxièmement, il a évalué ses mesures actives, exception faite du programme d'Aide au travail indépendant, qui fait l'objet d'une étude distincte dont les résultats devraient paraître au printemps 2004. L'étude sur l'efficacité est en phase de préparation.

Les résultats préliminaires de l'évaluation des répercussions sur la clientèle de l'assurance-emploi reposent sur des sondages menés auprès de 1 777 participants et 1 016 non-participants, et sur la concordance des données d'enquête avec les fichiers

Tableau 2 : Principaux indicateurs des résultats communs pour les PEMS Répercussions estimatives globales sur la clientèle à ce jour par rapport aux groupes de référence

Répercussions prévues des PEMS	Résultats d'évaluation	
	Clients actifs de l'assurance-emploi	Anciens clients de l'assurance-emploi
➢ Amélioration de l'employabilité (proportion du temps où le client a occupé un emploi)	↑	*
➢ Gains supérieurs	↑	*
➢ Réduction du soutien du revenu gouvernemental		
• Recours à l'aide sociale	*	*
• Recours à l'assurance-emploi	↓ (au mieux, d'une portée très limitée)	*

Source : Ressources humaines et Développement des compétences et gouvernement de la Colombie-Britannique

↑ amélioration (augmentation)
↓ amélioration (diminution)
* aucune preuve d'amélioration

administratifs de RHDC et ceux du ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille (MESSF) du Québec, avec le consentement de ceux qui ont rempli le sondage.

En janvier 2004, le MESSF a fourni à RHDC un rapport d'évaluation assorti d'une méthodologie détaillée. RHDC est à examiner les deux rapports pour mieux comprendre la méthode d'évaluation et les résultats. Les résultats préliminaires suivants reposent sur les données d'évaluation fournies par le gouvernement du Québec en août 2003 ainsi que sur les rapports préliminaires.

Les résultats au chapitre de l'emploi étaient positifs dans la période postérieure au programme, particulièrement pour les anciens clients de l'assurance-emploi. Certains signes nous indiquent que la situation d'emploi des participants s'est améliorée durant la période suivant la participation aux PEMS. Les répercussions nettes variaient selon l'indicateur d'emploi et le groupe client d'assurance-emploi. Le tableau suivant présente ces résultats.

Dans le cas des anciens clients de l'assurance-emploi, les résultats indiquent généralement des répercussions positives au chapitre de l'emploi, à la fois sous l'angle des emplois trouvés et de la durée totale de l'emploi au cours de la période postérieure au programme.

Les clients actifs ont plus de chances d'occuper un emploi durant la période postérieure au programme, qu'il s'agisse d'un emploi différent de celui occupé avant l'intervention ou d'un nouvel emploi. Pour ce qui est des autres indicateurs d'emploi, notamment le pourcentage de temps au travail et le nombre total d'heures travaillées, la participation aux PEMS n'a pas eu de répercussions appréciables.

Les retombées sur les gains par suite d'une participation aux PEMS sont positives dans le cas des anciens clients de l'assurance-emploi, mais non appréciables en ce qui touche les clients actifs. À l'instar des principaux indicateurs reliés à l'emploi, les PEMS n'ont eu de répercussions positives et appréciables que sur les anciens clients de l'assurance-emploi.

Tableau 3 : Résultats d'emploi

Indicateurs d'emploi	Clients actifs de l'assurance-emploi	Anciens clients de l'assurance-emploi
Occupé au moins un emploi durant la période postérieure au programme (12 mois)	*	↑
Occupé au moins un emploi durant la période postérieure au programme (18 mois)	↑	↑
Occupé un nouvel emploi durant la période postérieure au programme (entre 12 et 18 mois)	↑	↑
Employé au moment de l'enquête (moyenne de 23 mois)	*	↑
Nombre de semaines où le répondant a occupé un emploi durant la période postérieure au programme (entre 12 et 18 mois)	*	*
Écart dans le pourcentage de semaines où le répondant a occupé un emploi 12 mois avant et après le programme	*	↑
Écart dans le pourcentage de semaines où le répondant a occupé un emploi de 30 heures ou plus avant et après le programme	*	↑
Écart dans le nombre total d'heures travaillées dans les 12 mois qui ont précédé et suivi le programme	*	↑

↑ Résultat positif et appréciable
* Résultat non appréciable

Si l'on compare les résultats des périodes antérieures et postérieures, les clients actifs de l'assurance-emploi n'ont pas déclaré d'augmentations appréciables de leurs gains.

Les résultats liés à la réduction du soutien du revenu offert par le gouvernement varient. La participation aux programmes a favorisé un moindre recours à l'aide sociale (appelé l'aide à l'emploi au Québec) pour les anciens clients de l'assurance-emploi. Toutefois, en termes de répercussions nettes, les clients anciens et actifs de l'assurance-emploi ont fait un usage accru de l'assurance-emploi après avoir participé aux PEMS.

Le volet Développement des compétences a eu des répercussions appréciables. Dans l'ensemble, il a eu un effet prononcé sur l'emploi et les gains des anciens clients. Dans le cas des clients actifs, de nombreux indicateurs d'emploi montrent des répercussions positives, mais les retombées sur les gains sont demeurées négligeables sur le plan statistique.

En dépit des répercussions positives sur l'emploi et les gains des anciens clients, les Subventions salariales ciblées et une série d'interventions ont eu pour effet d'accroître le recours à l'assurance-emploi pour les clients actifs et anciens de l'assurance-emploi.

SURVOL SOMMAIRE – QUÉBEC

À l'instar de la Colombie-Britannique, le tableau suivant offre un survol sommaire des PEMS dans leur ensemble au Québec, le tout d'après les éléments de preuve dont il a été précédemment question. Les indicateurs des résultats inclus dans le tableau sommaire représentent les principaux indicateurs communs de succès compte tenu des objectifs établis pour les PEMS.

Les données probantes tirées de l'évaluation indiquent que les PEMS au Québec ont atteint certains des résultats prévus, à savoir des emplois qui durent plus longtemps et des gains croissants pour d'anciens clients de l'assurance-emploi. Les données mettent également en lumière un recours à la baisse au soutien du revenu provincial, mais non à l'assurance-emploi pour ce groupe client.

En ce qui concerne les clients actifs, les données probantes de l'évaluation mettent en lumière des probabilités accrues d'avoir occupé un emploi durant la période postérieure au programme, mais n'indiquent aucune amélioration dans la durée d'emploi ou les gains (les résultats ne sont pas significatifs sur le plan statistique). En outre, on n'observe aucune diminution dans le recours au soutien du revenu gouvernemental.

Tableau 4 : Principaux indicateurs des résultats communs pour les PEMS Répercussions estimatives globales sur la clientèle à ce jour par rapport aux groupes de référence

Répercussions prévues des PEMS	Résultats d'évaluation	
	Clients actifs de l'assurance-emploi	Anciens clients de l'assurance-emploi
➢ Amélioration de l'employabilité (proportion du temps où le client a occupé un emploi)	*	↑
➢ Gains supérieurs	*	↑
➢ Réduction du soutien du revenu gouvernemental		
• Recours à l'aide sociale	*	↓
• Recours à l'assurance-emploi	*	*

Source : Gouvernement du Québec

↑ amélioration (augmentation)
↓ amélioration (diminution)
* aucune preuve d'amélioration

Par conséquent, les constatations ne permettent pas de conclure qu'il y a eu des répercussions positives quant à l'atteinte des résultats pour ce groupe de clients.

TERRE-NEUVE-ET-LABRADOR

La méthode d'évaluation sommative intégrait de multiples sources de données pour évaluer les répercussions sur les clients qui ont mené à terme une intervention au cours de l'exercice 2000-2001. Pour évaluer les répercussions, on a utilisé des sondages remplis par 2 201 participants et 2 414 membres d'un groupe témoin ainsi que des données administratives. Des méthodes qualitatives ont également été utilisées, notamment une analyse documentaire, des interviews auprès de sources clés, des groupes de discussion et des études de cas. On prévoit également mener un sondage auprès du personnel chargé de la prestation des services et on est à élaborer des estimations des répercussions nettes sur la clientèle au moyen des données du groupe témoin, de sorte que ces données ne sont pas prêtes et ne pouvaient être incluses dans le présent rapport.

Toutefois, les analyses préliminaires des réponses au sondage fournissent certains éléments d'information valables sur l'acquisition des compétences parmi les clients des PEMS. De façon plus particulière, l'acquisition de compétences parmi les participants inscrits au volet Développement des compétences était élevé, alors que la majorité (90 %) ont mené à terme leur formation en classe tel que prévu, et que 93 % ont reçu un diplôme ou un certificat. Le lien entre les compétences acquises et la demande sur le marché du travail était solide, car 69 % ont déclaré qu'ils appliquaient au travail ces compétences nouvellement acquises[52].

En outre, près de la moitié de tous les répondants ont mentionné que la participation aux PEMS était un facteur important pour obtenir un emploi. Ces constatations sont renforcées par le fait que 61 % avaient besoin de compétences particulières pour obtenir un emploi; pour la moitié de ces clients, les compétences ont été acquises par suite de l'intervention liée aux PEMS.

Le perfectionnement des compétences parmi les participants des PEMS n'a pas pris fin avec l'intervention. Dans la foulée de leur participation au programme, le quart de tous les participants aux PEMS se sont inscrits à une formation, 14 % sont retournés à l'école et le tiers a fait du bénévolat pour perfectionner ses compétences. D'autres attitudes positives visant à obtenir une formation poussée peuvent également découler de la participation au programme puisqu'une majorité de clients des PEMS (85 %) ont déclaré qu'un recyclage des compétences par le biais d'une formation et d'autres études serait profitable.

La grande majorité des clients ont également indiqué que les PEMS étaient un facteur important pour éliminer ou atténuer des problèmes reliés à l'obtention et au maintien d'un emploi.

La mesure dans laquelle les compétences et la formation ont permis d'atteindre les objectifs qui consistaient à accroître les gains et la durée de l'emploi ainsi qu'à réduire le recours au soutien du revenu gouvernemental fera l'objet d'un rapport à venir. Bien que certains signes indiquent que les PEMS aident les clients à se préparer à l'emploi, il reste encore à déterminer si les programmes améliorent la situation sur le marché du travail des clients de Terre-Neuve-et-Labrador.

[52] Emploi conservé le plus longtemps après le programme.

Travail futur

Les rapports d'évaluation de la Colombie-Britannique et de Terre-Neuve-et-Labrador seront terminés au printemps 2004 et seront publiés plus tard dans l'année. Il est important de noter que les résultats d'évaluation selon le secteur de compétences se rapportent très étroitement aux réalités socio-économiques et à la conception des programmes. À ce titre, les résultats pour la Colombie-Britannique, Terre-Neuve-et-Labrador et le Québec ne sont pas nécessairement représentatifs des résultats des PEMS offertes dans d'autres secteurs de compétences.

VII. Main-d'œuvre – Point de vue des employeurs

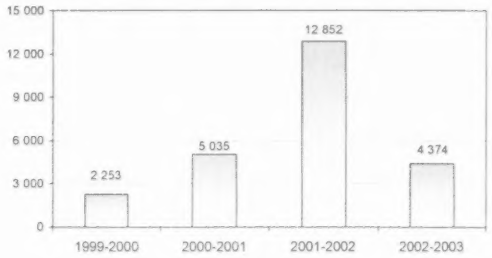
Le présent rapport comporte une analyse approfondie du point de vue des employeurs, particulièrement en ce qui concerne le partage du travail et les prestations parentales bonifiées. Cette analyse continuera à prendre de l'ampleur dans les futurs rapports de contrôle et d'évaluation.

Travail partagé

Tel qu'indiqué au chapitre 2, le régime d'assurance-emploi comporte une initiative de Travail partagé visant à faciliter la redistribution du travail parmi les employés d'une entreprise pour éviter les mises à pied. Le Travail partagé offre un soutien du revenu aux travailleurs ayant droit aux prestations d'assurance-emploi qui sont prêts à faire une semaine de travail temporairement réduite dans les cas où survient une réduction du niveau normal des activités qui échappe à la maîtrise de l'employeur.

Durant 2002-2003, on a enregistré 15 819 nouvelles demandes de Travail partagé, ce qui, estime-t-on, aurait permis d'éviter ou de retarder 4 374 mises à pied. Compte tenu que l'économie a connu une reprise en 2002-2003, le programme de Travail partagé a été utilisé dans une mesure beaucoup moins grande que lors de la période de référence précédente (veuillez consulter le graphique 12). De façon plus précise, la proportion de prestations du genre a été de 67 % inférieure, et la proportion de mises à pied évitées ou retardées a été de 66 % inférieure.

Graphique 12 : Mises à pied évitées ou retardées grâce au travail partagé



On a récemment mené une étude sur le programme de Travail partagé selon le point de vue des employeurs[53]. Il y a eu des études de cas et des interviews auprès des employeurs afin d'examiner la raison pour laquelle diverses entreprises avaient recours au programme de Travail partagé. Les résultats indiquent que les compagnies participaient à ce programme afin de pouvoir conserver leur main-d'œuvre qualifiée. L'avantage clé du point de vue des entreprises est qu'il permet de conserver leur noyau d'employés durant les ralentissements temporaires, ce qui évite les coûts des embauches futures et du recyclage liés au renouvellement des employés.

Prestations parentales bonifiées

Avant la mise en œuvre des prestations parentales bonifiées, des inquiétudes se sont fait entendre selon lesquelles les employeurs pourraient devoir indûment assumer le fardeau consistant à trouver et à former des travailleurs

[53] Étude disponible bientôt – *Findings from the Employer's Perspective from the Evaluation of the Work Sharing Program*, Direction de la vérification et de l'évaluation, RHDC.

pour remplacer les parents qui allaient prendre un congé prolongé afin de s'occuper de leur nouveau-né ou de leur enfant nouvellement adopté. Dans un tel contexte, il est important d'examiner l'incidence des prestations bonifiées sous l'angle de l'employeur.

Afin d'examiner les répercussions des prestations parentales bonifiées, on a mené un sondage auprès de plus de 650 employeurs[54]. Selon les conclusions du sondage, les employeurs sont généralement très en faveur du prolongement des prestations parentales et n'ont pas éprouvé de difficultés majeures lorsque leurs employés ont tiré profit du congé amélioré. En outre, pour ce qui est du facteur rentabilité, de la croissance et de la capacité d'attirer et de garder des employés, la majorité des employeurs n'ont pas subi ou ne prévoient pas subir de répercussions négatives liées à ce programme. La seule exception concernait les petits employeurs qui n'avaient pas d'expérience avec les employés prenant un congé parental prolongé. Les petits employeurs qui avaient eu à composer avec un congé parental prolongé appuyaient l'initiative.

VIII. Économies

Introduction

En 1995, on estimait que la réforme de l'assurance-emploi engendrerait en 2001-2002 des économies de 2,025 milliards de dollars, soit 11,4 % des dépenses liées au régime. Les moyens pour parvenir à de telles économies seraient les suivants[55] :

- des prestations de revenu réduites en raison des changements apportés à l'admissibilité et aux prestations mêmes (1,560 milliard de dollars);
- des sanctions accrues sous forme de pénalités, nouvelles et plus élevées, dans les cas de fraudes commises par les employeurs et les employés (245 millions de dollars);
- des services améliorés pour aider les prestataires à retourner plus rapidement sur le marché du travail (120 millions de dollars);
- la simplification de l'administration du régime (100 millions de dollars).

Afin de réduire au minimum l'incidence de la réforme et de favoriser le perfectionnement des compétences, le gouvernement a décidé de réinvestir dans des prestations et des mesures actives d'emploi une partie des économies, à savoir 800 millions de dollars en 2001-2002.

Survol des économies totales

La tâche consistant à déterminer les économies, en particulier celles qui découlent des modifications apportées aux prestations de revenu, est un exercice compliqué, car il est difficile de prévoir les répercussions provoquées par les changements structurels sur le marché du travail, les modifications dans l'économie et les changements dans les attitudes des particuliers et des employeurs. Il est particulièrement important de retenir que la période écoulée depuis la réforme s'est caractérisée par une économie vigoureuse et un moindre recours au régime d'assurance-emploi. En outre, le régime a subi d'importantes modifications dans la foulée de la réforme, ce qui complique l'évaluation des répercussions indépendantes des réformes de 1996-1997.

Le tableau 5 offre un sommaire des économies estimatives et du réinvestissement dans des mesures actives qui découlent de la réforme de l'assurance-emploi. Il est important de noter que cette évaluation repose uniquement sur les dispositions adoptées au moment de la réforme

[54] Étude disponible bientôt – *Selected Highlights for EI Parental Benefits*, Direction de la vérification et de l'évaluation, RHDC.
[55] La réduction découle d'un calcul des dépenses prévues en 2001-2002 sans la réforme en comparaison des dépenses prévues avec la réforme. On estime que, sans la réforme, les dépenses du régime auraient été de 17,5 milliards de dollars en 2001-2002.

et qu'on n'a pas tenu compte, aux fins de la présente analyse, des modifications apportées ultérieurement, telles que les bonifications aux prestations parentales.

Dans l'ensemble, le tableau 5 indique que les économies totales de l'assurance-emploi sont évaluées à 1,2 milliard de dollars. Bien que les économies engendrées par la réforme soient plus faibles que celles qui étaient prévues au départ, elles sont néanmoins substantielles étant donné qu'on prévoyait des dépenses de programmes bien plus élevées. Grâce à l'économie vigoureuse et aux taux de chômage plus faibles depuis la réforme, les dépenses réelles se sont révélées bien inférieures à ce à quoi on s'attendait[56].

Notons également qu'une proportion de l'écart entre les économies prévues et réelles peut s'expliquer par les économies sacrifiées avec l'élimination des dispositions relatives à la règle de l'intensité et au remboursement des prestations en fonction des antécédents[57]. Selon les estimations, on aurait pu réaliser 163 millions de dollars de plus en économies en conservant ces dispositions. Le tableau 5 indique que les économies tirées des sanctions accrues en cas de fraude et de la simplification administrative étaient également plus faibles que prévu.

En conclusion, le montant de 1,2 milliard de dollars en économies représente environ 10,4 % des dépenses du régime en 2001-2002, ce qui est conforme aux estimations initiales[58]. Tel qu'indiqué précédemment, on mène présentement une évaluation sommative des prestations de revenu de l'assurance-emploi. Dans le cadre de ce travail, il y aura évaluation finale des économies réalisées depuis la

Tableau 5 : Économies attribuables à la réforme de l'assurance-emploi
(en millions de dollars)

	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002 (maturité)	Économies estimatives liées à la réforme
Prestations de revenu réduites	42	655	799	942	1 008	1 008	1 560
Sanctions accrues en cas de fraude	1,6	2,4	5,3	16,2	24,4	37,0	245
Services améliorés	0	37,6	182,2	146,6	143,5	148,7	120
Économies administratives	2,1	25,3	25,3	25,3	25,4	32,0	100
Économies totales	**45,7**	**720,3**	**1 011,8**	**1 130,1**	**1 201,3**	**1 225,7**	**2 025,0**
Réinvestissement dans des mesures actives	175	380	600	700	800	800	S.O.

Nota : Les chiffres étant arrondis, leur somme ne correspond pas nécessairement aux totaux indiqués.
S.O. = sans objet

[56] Au moment de la réforme, on prévoyait des dépenses de 17,5 milliards de dollars pour 2001-2002, alors que les dépenses réelles ont atteint 11,5 milliards de dollars.
[57] Voir l'annexe 7 où apparaissent des détails sur la façon dont ces dispositions ont été modifiées et le moment où cela s'est déroulé.
[58] Les économies de 1,2 milliard de dollars représentent 10,4 % des dépenses totales du régime d'assurance-emploi qui ont atteint 11,5 milliards de dollars en 2001-2002.

réforme. Une fois cette évaluation menée à terme, ses résultats paraîtront dans un prochain rapport de contrôle et d'évaluation.

Prestations de revenu réduites

Le calcul des économies réalisées au chapitre des prestations de revenu a été fait au moyen de données administratives et d'un modèle de micro-simulation. Ce modèle a servi à recalculer un échantillon de demandes de prestations pour établir la différence entre ce qui aurait été versé en vertu du régime d'assurance-chômage avant la réforme et ce qui a été versé en vertu du régime d'assurance-emploi. Pour évaluer les économies découlant des prestations de revenu réduites, on a pris en compte les dispositions suivantes adoptées au moment de la réforme de l'assurance-emploi :

- majoration de la norme d'admissibilité pour les nouveaux venus et les personnes qui réintègrent le marché du travail;
- gel du maximum de la rémunération assurable à 39 000 $ par année;
- réduction du taux de prestations hebdomadaires maximales, passant de 465 $ à 413 $;
- réduction du taux de prestations pour les prestataires fréquents – mesure abrogée en 2000;
- utilisation de la période de calcul du taux de 26 semaines et du dénominateur pour déterminer le taux de prestations hebdomadaires;
- réduction de la durée maximale des prestations, qui est passée de 50 à 45 semaines;
- dispositions accrues en matière de remboursement des prestations – mesure modifiée en 2000;
- adoption du supplément familial, ce qui a augmenté les dépenses;
- assurabilité fondée sur les heures et à partir du premier dollar gagné.

Sanctions accrues en cas de fraude

La réforme de l'assurance-emploi comportait l'application de sanctions accrues dans les cas de fraude. Ces sanctions signifiaient des seuils revus à la hausse en ce qui concerne la norme d'admissibilité dans le cas des prestataires ayant déjà commis une fraude, et des pénalités financières imposées aux employeurs impliqués dans des fraudes et des abus à l'égard du régime d'assurance-emploi. On estimait que les sanctions accrues pour les fraudes allaient entraîner des économies de 245 millions de dollars dans le Compte d'assurance-emploi.

En 2001-2002, les sanctions accrues pour fraude ont engendré des économies estimatives de 37 millions de dollars. La grande majorité de ces économies étaient liées au fait que des prestataires n'étaient pas admissibles à une demande de prestations en raison de la majoration de la norme d'admissibilité imposée par suite d'une fraude commise antérieurement. Notons que les économies estimatives de 37 millions de dollars n'incluent pas toutes les économies possibles découlant des sanctions accrues. À titre d'exemple, les économies évoquées ci-dessus n'incluent pas les personnes qui ne présentent pas de demande de prestations, car elles savent qu'elles n'y sont pas admissibles en raison de la majoration de la norme d'admissibilité. En outre, les sanctions accrues peuvent avoir modifié le comportement des particuliers et des entreprises qui n'ont pas fait l'objet d'un examen dans l'exercice d'évaluation des économies.

En 2002-2003, 7 100 personnes n'ont pu établir de demande de prestations en raison directe de la majoration de la norme d'admissibilité. Les économies estimatives pour cette période de référence s'élevaient à 36 millions de dollars.

De plus, au cours des dernières années, les responsables de l'assurance-emploi ont adopté une approche plus équilibrée en ce qui a trait à la détection et à la prévention. On s'est concentré davantage sur les activités de prévention pour s'assurer que les prestataires sont au fait des programmes et des sanctions en vigueur à l'égard des fraudes et des abus. Les activités de préventions telles que les séances d'information de groupe et d'autres campagnes éducatives ont eu pour résultat de réduire le nombre de fraudes et d'abus et, par voie de conséquence, des sanctions imposées. Toutefois, il est très difficile de déterminer l'incidence des fraudes et des abus attribuables à ces initiatives de prévention.

Service amélioré pour les Canadiens

Les séances d'information de groupe, mises sur pied en 1996, ont pour but d'aider les prestataires à retourner plus rapidement au travail. En fait, leur objectif global est de favoriser le recours aux interventions actives tôt dans la demande afin de susciter des changements dans leur comportement et de les aider à retourner au travail. Par le biais de ces séances, les prestataires sont mis au fait des services qui leur sont offerts pour réintégrer la population active et reçoivent de l'information sur leurs droits et obligations afin de prendre des décisions éclairées.

On estimait que cette initiative allait engendrer des économies de 125 millions de dollars par année, grâce à une combinaison de facteurs, notamment des prestations qui se terminent plus tôt et des prestataires qui retournent plus rapidement au travail. Au cours de l'exercice 2001-2002, les économies attribuables à ces services améliorés atteignaient 148,7 millions de dollars.

Économies administratives

La réforme de l'assurance-emploi comportait l'adoption d'un système fondé sur les heures qui simplifiait le processus de calcul. Une telle simplification a d'abord engendré les économies administratives prévues. Il était toutefois nécessaire d'apporter plusieurs rajustements au régime pour tenir compte des résultats des consultations. En raison des complexités additionnelles prises en compte, le processus de calcul simplifié n'a pas engendré les économies administratives prévues au moment de la réforme.

L'initiative relative à la non-déclaration des prestataires est le traitement électronique des déclarations des prestataires sans qu'il soit nécessaire de transmettre ces déclarations. Les économies administratives réalisées découlaient du fait qu'il n'était pas nécessaire de poster ou de traiter les déclarations de quinzaine. Dans le cadre de la réforme, l'initiative relative à la non-déclaration des prestataires s'appliquait aux clients touchant des prestations de maternité, parentales et de formation d'apprentis. Depuis la mise en œuvre en juillet 1996, il y a eu une croissance stable dans l'utilisation de l'initiative de non-déclaration des prestataires.

En 1994, on estimait que l'administration du relevé d'emploi (RE) avait coûté 64,4 millions de dollars aux entreprises canadiennes. Une enquête menée en 1999 (après la réforme) auprès des entreprises a permis d'évaluer à 25 millions de dollars (exprimés en dollars de 1994) les économies découlant de la réforme. Selon les résultats de l'enquête, le nouveau processus était plus simple, et plus de la moitié des répondants ont indiqué qu'il leur avait permis de réaliser des économies.

De telles modifications administratives ont également donné lieu à des économies administratives pour RHDC puisque les données du RE étaient plus précises qu'auparavant. Ces économies n'ont pas été expressément quantifiées.

Réinvestissement dans des mesures actives

Le financement des mesures actives au titre de la partie II englobe les PEMS et les programmes similaires exécutés par les provinces et les territoires (1,95 milliard de dollars) et des activités pancanadiennes (250 millions de dollars). Le financement des PEMS et de programmes similaires est réparti en fonction de deux modèles d'affectation des ressources : 1) financement de base de 1,15 milliard de dollars et 2) réinvestissement des économies de la réforme au montant de 800 millions de dollars[59]. Le budget pancanadien n'est pas réparti par le biais d'un modèle d'affectation, mais est distribué par RHDC de manière à répondre à des défis nationaux ou multi-régionaux liés à des enjeux spéciaux sur le marché du travail.

Toutes les provinces et tous les territoires reçoivent des fonds de réinvestissement. Le principal facteur déterminant l'affectation du réinvestissement à chacune des administrations est la réduction de l'incidence de la réforme de l'assurance-emploi de 1996 vers un niveau plus uniforme d'une région à l'autre, ce qui a permis de s'assurer que les répercussions nettes de l'assurance-emploi en 2001-2002 étaient relativement semblables dans toutes les provinces. Dans une moindre mesure, l'affectation du réinvestissement avait également pour objectif de reconnaître la nécessité de réduire le niveau d'interfinancement entre les administrations. Les fonds ont été réaffectés de manière à ce que les répercussions nettes dans les provinces qui comptent parmi les cotisants nets[60] se situent à au moins un point de pourcentage sous le niveau des répercussions nettes dans les provinces qui sont des bénéficiaires nets[61].

[59] Le budget total de réaffectation en vertu du réinvestissement s'est accru annuellement pour passer de 175 millions de dollars en 1996-1997 à 800 millions de dollars au cours des années de maturité du régime, commençant en 2000-2001.

[60] Toute province ou tout territoire où le total des cotisations versées à l'assurance-emploi par les travailleurs est supérieur au total des prestations d'assurance-emploi que reçoivent les citoyens de l'endroit.

[61] Toute province ou tout territoire où le total des cotisations versées à l'assurance-emploi par les travailleurs est inférieur au total des prestations d'assurance-emploi que reçoivent les citoyens de l'endroit.